

## ความร่วมมือไทย-ลาว ในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว

### ปัจจัยสนับสนุน : บรรยากาศระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากแรงผลักดันของทั้งสองประเทศดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 และ 4 แล้ว บรรยากาศระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 1990 ยังมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประเทศทั้งสองกล้าหันหน้ามาร่วมมือกันในเรื่องพลังงาน ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งต่อการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ

ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศครั้งสำคัญ คือ ระบอบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกล่มสลาย ถือเป็นจุดสิ้นสุดสงครามเย็นหรือการต่อสู้แข่งขันกันช่วงชิงอำนาจของกลุ่มประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน ทุกประเทศหันมาตระหนักถึงความสำคัญทางเศรษฐกิจว่าจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประเทศต่างๆ หันมามุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้ภูมิภาคอินโดจีน ซึ่งเคยเป็นเวทีการแข่งขันของมหาอำนาจเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ สหภาพโซเวียตยุติการให้ความช่วยเหลือแก่ลาวและเวียดนาม ทำให้เวียดนามไม่สามารถแบกรับภาระการดูแลกัมพูชาได้อีกต่อไป จึงประกาศถอนทหารออกจากกัมพูชาในปี 1989 ทำให้ปัญหา กัมพูชาคลี่คลายลงจนเกิดการเลือกตั้งโดยความช่วยเหลือของสหประชาชาติในปี 1993 ในส่วนของลาวเองการยุติการให้ความช่วยเหลือของสหภาพโซเวียตและการที่เวียดนามถอนทหารออกจากลาวหมดในปี 1988 ได้ทำให้ลาวเป็นอิสระจากการสังกัดค่ายเวียดนามและโซเวียต หันมามุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกและฟื้นฟูความสัมพันธ์พร้อมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยเฉพาะกับไทยและอาเซียน ฝ่ายไทยได้ปรับนโยบายจากการมุ่งเน้นมิติทางการเมืองมาสู่มิติทางเศรษฐกิจการค้า โดยเฉพาะนโยบายต่อกลุ่มประเทศอินโดจีนภายใต้ชื่อที่ว่า "นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" ของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คือ ปรับความสัมพันธ์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง พร้อมขยายตลาดการค้าและการลงทุนระหว่างกัน

ผลของการปรับนโยบายเข้าหากันทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเริ่มคืบคลานสู่ระดับปกติเมื่อไทยประกาศยกเลิกสินค้ายุทธปัจจัยทั้งหมดและเปิดจุดผ่านแดนถาวรและชั่วคราวเพิ่มเติมขึ้นหลายจุดในปี 1989 ความหวาดระแวงไทยในเรื่องการสนับสนุนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลให้ดำเนินการบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐบาลลาวเริ่มคลายลง เมื่อนายสีสะหวาด แก้วบุพันธ์ ได้เดินทางมาเยือนไทยตามคำเชิญของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย ในระหว่างวันที่ 15-18 สิงหาคม 1990 ผู้นำทหารระดับสูงทั้งสองประเทศได้ร่วมกันออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างกองทัพไทยและกองทัพลาวว่า ทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันไม่ให้มีการใช้ดินแดนไทยเป็นแหล่งซ่อนสมุทกำลังของฝ่ายต่อต้านรัฐบาล<sup>1</sup> ในปี 1991 เมื่อพลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารบกและรองประธานสภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ(ร.ส.ช.) และคณะนายทหารระดับสูงเดินทางเยือนลาวอย่างเป็นทางการ ได้เข้าหารือกับผู้นำระดับสูงทางทหารของลาว ผลปรากฏว่า ทั้งสองฝ่ายประกาศถอนทหารออกจากดินแดนที่มีความขัดแย้งในบริเวณหมู่บ้านร่มเกล้าตั้งแต่วันที่ 13 ถึงวันที่ 19 มีนาคม 1991<sup>2</sup> ผลจากความสัมพันธ์อันดีที่ฟื้นฟูกลับมาอีกครั้ง ทำให้ทั้งสองประเทศได้ร่วมกันตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยเขตแดนไทย-ลาว (Joint Boundary Committee-JBC) ขึ้นในปี 1989 เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งตามแนวชายแดนไทย-ลาว ในปี 1991 ได้ร่วมกันตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว (Joint Commission-JC) เพื่อประสานความร่วมมือในด้านต่างๆ ของสองประเทศ ในปี 1996 ได้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยตามชายแดนทั่วไปไทย-ลาว (General Border Committee-GBC) พร้อมกันนี้ทั้งสองประเทศเห็นพ้องต้องกันให้จัดตั้งสมาคมมิตรภาพไทย-ลาวและลาว-ไทย ขึ้นในแต่ละประเทศเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างประชาชนทั้งสองฝ่ายทั้งด้านการศึกษา วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ ฝ่ายลาวได้จัดตั้งสมาคมฯ เมื่อเดือนธันวาคม 1988 ส่วนฝ่ายไทยจัดตั้งสมาคมฯ เมื่อเดือนมิถุนายน 1989

ในขณะที่ความสัมพันธ์ทางการเมืองกระชับแน่นแฟ้นมากขึ้นเรื่อยๆ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ การค้าไทย-ลาว เพิ่มสูงขึ้นจาก 665.5 ล้านบาทในปี 1986 เพิ่มเป็น 13,551.8 ล้านบาทในปี 1997<sup>3</sup> เอกชนไทยหลังไหลเข้าไปลงทุนในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ ของลาวจนกลายเป็นผู้ลงทุนอันดับหนึ่งในลาวตั้งแต่ปี 1985 ถึงปี 1997 ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของประเทศกระชับแน่นแฟ้นทั้งในระดับรัฐบาลและเอกชน ทำให้ผลประโยชน์ร่วมกัน

<sup>1</sup> มณฑล คงแถมทอง, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 141-142.

<sup>2</sup> *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 149-150.

<sup>3</sup> กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ขยายวงกว้างออกไป เกิดการสร้างสรรคความร่วมมือในหลายๆ ด้านตามมาเช่น เมื่อเดือน พฤศจิกายน 1989 ผู้นำไทย-ลาว ตกลงสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงบริเวณจังหวัดหนองคาย เพื่ออำนวยความสะดวกในการคมนาคมขนส่งระหว่างกัน โดยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากประเทศออสเตรเลีย ในสมัยนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่ประเทศอินโดจีนประสบอยู่ จึงได้ริเริ่มโครงการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศลาว เวียดนามและกัมพูชา โดยให้ความสำคัญแก่ลาวเป็นอันดับหนึ่ง ความช่วยเหลือดังกล่าวได้จำกัดอยู่ใน 3 ด้าน คือ การศึกษา การเกษตร และอนามัย รวมมูลค่าเฉลี่ยที่ไทยให้ลาวตกประมาณปีละ 60-90 ล้านบาท<sup>4</sup>

ภายใต้บรรยากาศที่เต็มไปด้วยความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ดีต่อกันเช่นนี้ นอกจากจะทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้นเรื่อยๆ แล้ว ยังช่วยเรียกความผูกพันระหว่างชาวไทยและลาวในลักษณะที่เป็นประเทศบ้านใกล้เรือนเคียง ตลอดจนความรู้สึกที่ดีงาม และความเป็นมิตรไมตรีที่กลับมาอีกครั้ง หลังจากที่ห่างเหินกันไปเพราะความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง เมื่อความไว้นื้อเชื่อใจมีมากขึ้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเริ่มผูกพันกันในหลายๆ ด้าน เมื่อทั้งสองประเทศไม่สามารถตอบสนองกับปัจจัยภายในที่เกิดขึ้นได้ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 และ 4 ทำให้ทั้งสองประเทศมองเห็นช่องทางการตอบสนองความต้องการโดยการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในสิ่งที่ตนเองขาด จึงนำมาสู่การเจรจาสร้างความร่วมมือในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาวขึ้น นับเป็นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านหนึ่งซึ่งเคยดำเนินมาเป็นเวลานานให้แน่นแฟ้นมากขึ้น และยังเป็นการแสดงออกซึ่งความจริงใจที่จะร่วมกันพัฒนาความเชื่อถือทางการเมืองของทั้งสองประเทศ

### ความร่วมมือไทย-ลาว ในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว

ความร่วมมือไทย-ลาวในการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นมิติความร่วมมือด้านการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำและการซื้อขายกระแสไฟฟ้างกล่าว โดยไทยอยู่ในฐานะผู้ซื้อไฟฟ้าและลาวอยู่ในฐานะผู้ขายไฟฟ้า ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันคือเมื่อทั้งสองประเทศไม่สามารถตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศโดยอาศัยทรัพยากรของตนเองได้เพียงพอ จึงต้องแสวงหาในสิ่งที่ตนเองขาดจากอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีความพร้อมมากกว่าประเทศตน เมื่อต่างมีความต้องการที่สอดคล้องต้องกัน และมีความพร้อมที่

<sup>4</sup> สุรัช สิริไกร, "นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ล.)" เรืองเดียวกัน, หน้า 279.

จะร่วมมือกันได้มากกว่าประเทศอื่นๆ จึงนำมาสู่ความร่วมมือในกรณีศึกษาที่ขึ้นมา ไทยต้องพึ่งพาอาศัยลาวในเรื่องไฟฟ้า ส่วนลาวต้องพึ่งพาอาศัยไทยในเรื่องการรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตได้จากเขื่อน

**กระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อนำมาสู่การทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน**  
กระบวนการที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นทางการ ข้อตกลงต่างๆ ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการหารือร่วมกันในระดับรัฐมนตรี หลังจากนั้นรัฐมนตรีก็จะมอบหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติ เมื่อทั้งสองประเทศเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการการร่วมไทย-ลาว การเจรจาเรื่องไฟฟ้าถูกนำเสนอเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการนี้ด้วยเช่นกัน

จุดเริ่มต้นของความร่วมมือไทย-ลาวในโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว สืบเนื่องมาจากข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาไฟฟ้าระหว่างไทยกับลาว โดยผู้แทนรัฐบาลไทย นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หัวหน้าคณะฯ ได้เดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการตามคำเชิญของรัฐบาลลาว โดยนายพูน สีปะเส็ด รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 8-9 พฤษภาคม 1991 ในการนี้ทั้งสองประเทศได้มีแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐมนตรีทั้งสองประเทศ ณ นครเวียงจันทน์ เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 1991 ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในข้อ 8.3 ให้ " พัฒนาความร่วมมือทางด้านพลังงาน ไทย-ลาว ให้ทวีความแน่นแฟ้นและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศยิ่งขึ้น และฝ่ายไทยพร้อมจะให้ความช่วยเหลือร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าของฝ่ายลาว" <sup>5</sup>

การหารือกันครั้งนี้ฝ่ายลาวได้ขอความร่วมมือให้ฝ่ายไทยพิจารณาเพิ่มราคาซื้อขายกระแสไฟฟ้าอีกร้อยละ 5-10 ในการจัดทำความตกลงซื้อขายกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำจันทน์ต่อไป ภายหลังจากที่ความตกลงในการซื้อขายไฟฟ้าไทย-ลาว ฉบับเดิมจะหมดอายุในเดือนกันยายน 1991 ฝ่ายไทยได้รับไว้พิจารณาอย่างจริงจัง

ขณะเดียวกัน ฝ่ายลาวได้ขอความร่วมมือจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการช่วยจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าไปยังชนบทของลาว 4 จุด ได้แก่ ปากซัน-บึงกาฬ, สานะคาม-เชียงคาม, แก่นท้าว-ชาติตระการ และห้วยทราย-เชียงของ ทางกฟผ.รับที่จะพิจารณาอย่างจริงจัง

<sup>5</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าไทย-ลาว (นนทบุรี : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2535), หน้า 8.

จากการแสดงเจตจำนงที่จะร่วมมือกันด้านพลังงานในแถลงการณ์ดังกล่าว ได้พัฒนามาเป็นความร่วมมือด้านไฟฟ้าในรูปของการปรับปรุงและเพิ่มเติมจุดจ่ายไฟฟ้าระหว่างกัน และการซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว ดังนี้

จากผลการศึกษาศักยภาพในการพัฒนาพลังน้ำบนลำน้ำโขงและสาขาลำน้ำโขงในลาว ของคณะกรรมการแม่โขง พบว่า โครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนลำน้ำโขงที่มีความเป็นไปได้ด้านเศรษฐศาสตร์โดยสามารถพัฒนาโครงการเป็นแบบเอกเทศได้ ประกอบด้วย โครงการหลวงพระบางเขื่อนสูง (อยู่ในประเทศลาว) มีกำลังการผลิต 3,200 เมกะวัตต์ โครงการปากลาย (อยู่ในประเทศลาว และเป็นทางเลือกของโครงการเขื่อนคานตอนบนและไชยะบุรี) กำลังผลิต 2,500 เมกะวัตต์ โครงการเขื่อนคานตอนบน (อยู่ระหว่างไทย-ลาว บริเวณจังหวัดเลย) กำลังผลิต 2,200 เมกะวัตต์ โครงการผามองระดับต่ำ (อยู่ระหว่างไทย-ลาว บริเวณจังหวัดหนองคาย) กำลังผลิต 2,700 เมกะวัตต์ โครงการบ้านกุ่ม (อยู่ระหว่างไทย-ลาว บริเวณจังหวัดอุบลราชธานี) กำลังผลิต 2,400 เมกะวัตต์ ส่วนโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนสาขามแม่โขงในลาวที่มีศักยภาพในการพัฒนา ประกอบด้วย โครงการน้ำจิม 1, เซเสท, น้ำจิม 2, น้ำจิม 3, น้ำเจียบ, น้ำเทิน 1, น้ำเทิน 2 เป็นเหตุให้ลาวสนใจพัฒนาศักยภาพพลังน้ำทั้งบนลำน้ำโขงและสาขามแม่โขงดังกล่าว ลาวได้พัฒนาโครงการเหล่านี้แล้วเสร็จไปเพียง 2 โครงการ คือ โครงการน้ำจิม 1 และโครงการเซเสท

เมื่อรัฐบาลลาวได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากรัฐบาลเพื่อการพัฒนาเอเชีย ธนาคารโลก รัฐบาลนอร์เวย์ และรัฐบาลญี่ปุ่น เพื่อศึกษาและสำรวจความเป็นไปได้ในการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำตามแม่น้ำสายสำคัญทั่วประเทศระหว่างปี 1986 ถึงปี 1997 เป็นมูลค่า 1,250 ล้านบาท ส่งผลให้ลาวจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าแห่งชาติ แผนดังกล่าวได้กำหนดการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศเป็นหลัก รัฐบาลลาวได้ตั้งเป้าหมายที่จะพัฒนาศักยภาพในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้ได้อย่างน้อยที่สุด 1,500 เมกะวัตต์ ในปี 2000 และเพิ่มเป็น 7,044 เมกะวัตต์ ในปี 2010 โดยร้อยละ 75 ของพลังงานที่ผลิตได้ทั้งหมดจะส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ<sup>6</sup>

ไทยในฐานะประเทศที่มีความสัมพันธ์ด้านไฟฟ้ากับลาวมายาวนาน และยังได้แสดงเจตจำนงที่จะช่วยเหลือร่วมมือด้านพลังงานกับลาวตามแถลงการณ์ข้างต้น ด้วยเหตุนี้ไทยจึงต้อง

<sup>6</sup> มานะ มาลาเพชร, "ลาว," เอเชียรายปี (2537/1994), หน้า 147; ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, "ลาว," เอเชียรายปี (2538/1995), หน้า 135.

กำหนดแนวทางการร่วมมือในการพัฒนาระบบไฟฟ้าของลาว คณะกรรมการโครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง(ฝ่ายไทย) ได้ร่วมกันหารือในเรื่องดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 1991 ณ ตึกบัญชาการทำเนียบรัฐบาล ครั้งที่ 3/2534 (ครั้งที่ 80) ที่ประชุมมีมติว่า

### 1. โครงการไฟฟ้าพลังน้ำปกติหรือเอนกประสงค์ขนาดเล็ก/กลาง ในประเทศลาว

คือ โครงการซึ่งลาวต้องการพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์หลักอื่น นอกเหนือจากการผลิตไฟฟ้าหรือเพื่อผลิตไฟฟ้าตอบสนองพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งของลาวเอง ซึ่งมีความต้องการไฟฟ้าจำกัดและยังมีกำลังผลิตเหลือ ในกรณีนี้เพื่อจะทำให้โครงการดังกล่าวมีความเหมาะสมดีขึ้น จัดหาทุนได้ง่ายขึ้น และจะทำให้ลาวได้ประโยชน์จากการบรรลุเป้าประสงค์ต่างๆ ของตนได้ ซึ่งในบางกรณีไม่อาจทำได้ หรือทำได้ไม่ดีหากปราศจากความร่วมมือในการซื้อไฟฟ้าจากไทย คณะกรรมการฯ จึงมีมติให้ไทยรับซื้อไฟฟ้าจากลาวโดยไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมทุน หากเป็นโครงการที่ไม่มีผลตอบแทนที่จูงใจต่อการลงทุนเชิงธุรกิจ โดยจะกำหนดขอบเขตและปริมาณให้สอดคล้องและก่อประโยชน์แก่ความต้องการของไทยมากที่สุด

### 2. การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำปกติหรือเอนกประสงค์ในลาว

คณะกรรมการฯ มีมติว่า โครงการที่มีผลตอบแทนจูงใจต่อการลงทุนเชิงธุรกิจ ไทยจะเข้าร่วมทุนกับลาวพร้อมกับการรับซื้อไฟฟ้า เพื่อสร้างประโยชน์จากการลงทุน และความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้าแก่ไทย และจะหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมในลักษณะรับสัมปทานผลิตไฟฟ้าในลาว

### 3. การก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำปกติหรือเอนกประสงค์ในลาวบนลำน้ำโขง

คณะกรรมการฯ มีมติว่าไทยจะผลักดันให้มีการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำปกติหรือเอนกประสงค์ขนาดใหญ่บนพรมแดนระหว่างไทย-ลาว โดยให้มีรูปแบบการลงทุนที่เกิดประโยชน์แก่ไทยมากที่สุด และลดภาระการลงทุนของลาว แต่ทั้งนี้จะต้องหาทางลดผลกระทบจากน้ำท่วมในอ่างเก็บน้ำให้น้อยที่สุด และไม่มีผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำ

กล่าวโดยสรุป คือ ไทยตระหนักดีว่าตนเองมีบทบาทในการช่วยเสริมสร้างการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของลาว ไทยได้จำกัดบทบาทในการร่วมมือสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำตามแผนแม่บทในการพัฒนาระบบไฟฟ้าของลาวให้อยู่ในฐานะผู้รับซื้อไฟฟ้านั้น เนื่องจากการเข้าไปรับสัมปทานการผลิตไฟฟ้าจากรัฐบาลลาวด้วย จะทำให้ไทยต้องแบกรับภาระในการจัดหาเงินมาลง

ทุนสูง หากไทยจะต้องลงทุนผลิตไฟฟ้าในลาวและส่งกลับมายังไทยก็จะมีต้นทุนที่สูงกว่าการพัฒนาโรงไฟฟ้าในประเทศ ซึ่งก็จะทำให้ไทยเราต้องบริโภคไฟฟ้าในอัตราที่สูงขึ้น<sup>7</sup>

ต่อมาทั้งสองฝ่ายได้ร่วมมือกันเพื่อพัฒนาความร่วมมือด้านไฟฟ้าระหว่างกัน โดยผ่านการประชุมคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือไทย-ลาว ครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ทั้งสองประเทศได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นจากการหารือระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 8-9 พฤษภาคม 1991 การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งนี้จัดขึ้นระหว่างวันที่ 15-17 สิงหาคม 1991 ณ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี คณะผู้แทนฝ่ายไทยนำโดยนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และคณะผู้แทนฝ่ายลาวนำโดย นายพูน สีปะเส็ด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลาว เป็นประธานร่วมฝ่ายลาว ทั้งสองได้ร่วมมือและเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความร่วมมือด้านพลังไฟฟ้างานนี้

1. ที่ประชุมรับทราบความคืบหน้าของการพิจารณาเพิ่มเติมจุดจ่ายไฟฟ้า 4 จุด ที่ลาวร้องขอ โดย กฟผ. ได้ประชุมประสานงานกับบริษัทไฟฟาลาวแล้ว ผลปรากฏว่า
  - 1.1 จุดที่หนึ่ง ปากซัน-บึงกาฬ ในหลักการให้เริ่มดำเนินการได้
  - 1.2 จุดที่สอง สานะคาม-เชียงคาน ให้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อการศึกษาความเป็นไปได้
  - 1.3 จุดที่สาม แก่นท้าว-ชาติตระการ มีปัญหา เนื่องจากระยะทางและเป็นเขตป่าสงวน ดังนั้นทั้งสองฝ่ายจะจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาจุดใหม่
  - 1.4 จุดที่สี่ ห้วยทราย-เชียงของ ให้จัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้
  
2. ที่ประชุมรับทราบด้วยความยินดีว่า ได้มีการเจรจาสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้าฉบับใหม่รอบที่สอง ณ นครเวียงจันทน์ ระหว่างวันที่ 31 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม 1991 ระหว่าง กฟผ. และบริษัทไฟฟาลาว สัญญาดังกล่าวจะมีการลงนามในเดือนกันยายน 1991 และมีอายุ 12 ปี โดยใช้ระบบการคิดค่ากระแสไฟฟ้าตามช่วงเวลาในแต่ละวัน (Time of Day Rate : TOD Rate) ในสัญญาซื้อขาย 4 ปี แรก ดังนี้ ช่วงเวลาที่มีความต้องการไฟฟ้าสูงสุด ราคาอยู่ที่ 5.8 เซนต์ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง ช่วงเวลาปกติ 3.32 เซนต์ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง และช่วงเวลาที่มีความต้องการต่ำ 2.65 เซนต์ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง

<sup>7</sup> สัมภาษณ์สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ

3. ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า ความร่วมมือด้านการพลังงานไฟฟ้าไทย-ลาวในอนาคตควรจะขยายขอบเขตรวมถึงการฝึกอบรม และความร่วมมือในการทำแผนพัฒนาระบบไฟฟ้าของลาว และปรับปรุงสายเคเบิลใต้น้ำระหว่างนครพนม-ท่าแขก-มุกดาหาร-สะหวันนะเขต เป็นสายโครงเหล็กข้ามแม่น้ำโขงต่อไป

ต่อมารัฐบาลลาวได้ส่ง นายทองลุน สีสุลิด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวและคณะ เดินทางมาประเทศไทยในฐานะคณะล่วงหน้า มาร่วมหารือกับผู้แทนฝ่ายไทย ซึ่งนำโดยนายวิทยา เวชชาชีวะ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศไทย ระหว่างวันที่ 10-12 กุมภาพันธ์ 1992 ณ กระทรวงการต่างประเทศไทย เพื่อเตรียมการด้านสถิติของการเยือนไทยของนายกรัฐมนตรีลาว ทั้งสองฝ่ายได้มีการหารือด้านไฟฟ้าดังนี้

1. ฝ่ายลาวขอเงินกู้ 100 ล้านบาท ผ่อนชำระระยะยาว ดอกเบี้ยต่ำ จากไทย เพื่อใช้ในการติดตั้งจุดจ่ายกระแสไฟฟ้าจากไทยเข้าไปยังลาวจำนวน 3 จุด ฝ่ายไทยเห็นว่า การขอเงินกู้ 100 ล้านบาทจากไทยอาจมีปัญหาด้านเทคนิคที่จะทำให้ไทยต้องมีปัญหาในด้านการกู้เงินของไทยเอง จึงไม่อาจทำตามคำร้องขอของลาวได้ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยก็อาจช่วยเหลือลาวโดยให้กฟผ.เข้าไปช่วยติดตั้งระบบไฟฟ้าดังกล่าวให้กับลาวเอง และขอให้ลาวหักค่าใช้จ่ายจากค่ากระแสไฟฟ้าที่ไทยจะต้องซื้อจากลาวต่อไป

2. ฝ่ายลาวขอคำมั่นจากฝ่ายไทยว่า จะรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโครงการเขื่อนน้ำเจียบและเขื่อนน้ำงึม 2 เพื่อสร้างความมั่นใจต่อผู้ที่เข้ามาลงทุน เกี่ยวกับเรื่องนี้ฝ่ายไทยแสดงความยินดีที่จะรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาว เนื่องจากการรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากลาวเป็นเรื่องที่ฝ่ายไทยดำเนินการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยใคร่ขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาด้านการพลังงานของลาว รวมทั้งการลงทุนสร้างเขื่อนในลาวด้วย

3. โครงการสร้างเขื่อนผามอง ฝ่ายไทยขอให้ทั้งสองฝ่ายศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการสร้างเขื่อนผามองต่อไป เนื่องจากจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย ฝ่ายลาวเห็นว่าเรื่องนี้ได้มีการศึกษามานานแล้ว และมีความห่วงกังวลในเรื่องระบบนิเวศวิทยาและการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมาก นอกจากนี้โครงการนี้เป็นโครงการใหญ่ที่ตั้งอยู่บนลำน้ำโขง ซึ่งนอกจากจะมีผลกระทบต่อลาวกับไทยแล้ว ยังมีผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำอื่นๆ อีกด้วย จึงเห็นว่าน่าจะมีการศึกษาให้ละเอียดถี่ถ้วน

เมื่อ ฯพณฯ คำไต สีพันดอน นายกรัฐมนตรีแห่งสปป.ลาว พร้อมด้วยคณะ ได้เดินทางมาเยือนไทยอย่างเป็นทางการตามคำเชิญของ ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีไทย ระหว่างวันที่ 18 ถึงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1992 ทั้งสองฝ่ายได้มีแถลงการณ์ร่วมกันในส่วนที่เกี่ยวกับพลังงานว่า ฝ่ายไทยจะให้ความร่วมมือกับลาว ในการจัดตั้งจุดจ่ายกระแสไฟฟ้าจากไทยเข้าไปในลาว 3 จุด ได้แก่ เชียงของ-ห้วยทราย บึงกาฬ-ปากซัน ธาตุพนม-เซบั้งไฟ โดยทั้งสองฝ่ายจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตกลงกันในเรื่องค่าใช้จ่าย และวิธีการดำเนินการต่อไป ส่วนจุดปากแขง-ปากตะพานนั้นจะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

จากการที่ลาวร้องขอความร่วมมือในเรื่องการเพิ่มและปรับปรุงจุดจ่ายไฟฟ้าจากไทย รัฐบาลของประเทศทั้งสองให้การตอบสนองเป็นอย่างดี โดยทางไทยได้มอบหมายให้กฟผ.เป็นผู้ดำเนินการ ส่วนทางลาวได้มอบหมายให้บริษัทไฟฟาลาว (ฟพล.) เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งสองหน่วยงานได้จัดตั้งคณะทำงานออกปฏิบัติงานร่วมกันและได้สำรวจจุดข้ามที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้างสายส่งเพื่อปรับปรุงจุดจ่ายไฟฟ้าเพิ่มเติม 2 จุด จุดจ่ายไฟฟ้าใหม่ รวม 6 จุด สรุปรายละเอียดได้ดังนี้<sup>8</sup>

1. จุดข้ามมุกดาหาร-สะหวันนะเขต จุดที่วางสายเคเบิลได้นำปัจจุบันไม่เหมาะสม จำเป็นต้องเลื่อนจุดก่อสร้างเสาโครงเหล็กข้ามแม่น้ำขึ้นไปทางเหนือประมาณ 7 กิโลเมตร จุดข้ามนี้อยู่ห่างจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงมุกดาหารของกฟผ. ประมาณ 12 กิโลเมตร ที่จุดข้ามนี้มีค่าก่อสร้างระบบ 22 เควี<sup>9</sup> ตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 12.7 ล้านบาท และทางฝั่งลาวประมาณ 16.1 ล้านบาท ความต้องการไฟฟ้าที่สะหวันนะเขตปัจจุบัน 5.1 เมกะวัตต์ และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 10.6 เมกะวัตต์ในปี 2001

2. จุดข้ามนครพนม-ท่าแขก จุดที่วางสายเคเบิลได้นำ ปัจจุบันสามารถก่อสร้างเสาโครงเหล็กใหม่เพื่อจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำโขงได้ จุดข้ามนี้อยู่ห่างจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงนครพนมของกฟผ. ประมาณ 4.1 กิโลเมตร ที่จุดข้ามนี้มีค่าก่อสร้างตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 6.7 ล้านบาท และทางฝั่งลาวประมาณ 6.7 ล้านบาทเช่นเดียวกัน ความต้องการไฟฟ้าที่ท่าแขก ปัจจุบัน 2.1 เมกะวัตต์ และคาดว่าจะเพิ่มเป็น 5.7 เมกะวัตต์ในปี 2001

<sup>8</sup> การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าไทย-ลาว, หน้า 12-14

<sup>9</sup> เป็นหน่วยแรงดันไฟฟ้าย่อมาจากกิโลโวลต์

3. จุดข้ามบึงกาฬ-ปากซัน จุดจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำโขงที่เหมาะสมอยู่ห่างจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงบึงกาฬของกฟผ. ประมาณ 8 กิโลเมตร มีค่าก่อสร้างระบบ 22 เควี ตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 13.3 ล้านบาท และทางฝั่งลาวประมาณ 13.5 ล้านบาท

ความต้องการไฟฟ้าที่เมืองปากซันนั้น บริษัทที่ปรึกษาคาดว่าเมื่อรับไฟฟ้าจากกฟผ. และปรับปรุงระบบไฟฟ้าทางด้านลาวแล้วเสร็จในปี 1994 จะมีความต้องการไฟฟ้าประมาณ 0.88 เมกะวัตต์ และจะเพิ่มเป็น 2.3 เมกะวัตต์ ในปี 2001

4. จุดข้ามเชียงคาน-सानะคาม จุดจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำโขงที่เหมาะสมอยู่ห่างจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงเลยของ กฟผ. ไปประมาณ 60 กิโลเมตร มีค่าก่อสร้างระบบ 22 เควี ตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 44.9 ล้านบาท ทางฝั่งลาวประมาณ 16.7 ล้านบาท

ฟฟล. กำลังปรับปรุงระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่सानะคาม คาดว่าหลังจากปรับปรุงระบบไฟฟ้าเสร็จแล้ว ความต้องการไฟฟ้าจะเป็นประมาณ 0.18 เมกะวัตต์ และบริษัทที่ปรึกษาได้ประมาณการว่า จะมีความต้องการไฟฟ้าในปี 1994 ประมาณ 0.76 เมกะวัตต์ และจะเพิ่มเป็น 2.0 เมกะวัตต์ ในปี 2001

5. จุดข้ามที่ท่าลี่-แก่นท้าว จุดจ่ายไฟฟ้าจุดนี้อยู่ห่างจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงเลยของ กฟผ. ประมาณ 55 กิโลเมตร จุดนี้จะต้องจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำเหือง ซึ่งมีความกว้างของลำน้ำเพียงประมาณ 300 เมตร จึงไม่ต้องสร้างเสาโครงเหล็กข้ามแม่น้ำ การจ่ายไฟฟ้าที่จุดนี้มีค่าก่อสร้างตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 36.2 ล้านบาท และทางฝั่งลาวประมาณ 13.6 ล้านบาท ความต้องการไฟฟ้าที่เมืองแก่นท้าวปัจจุบันมีไม่เกิน 0.1 เมกะวัตต์ และศักยภาพของการเพิ่มการใช้ไฟฟ้ามีน้อย

6. จุดข้ามเชียงของ-ห้วยทราย จุดจ่ายไฟฟ้าจุดนี้จะต้องจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำโขงจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงเทิงของ กฟผ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการก่อสร้าง กำหนดแล้วเสร็จในปี 1994 การจ่ายไฟฟ้าจะต้องใช้ระบบ 33 เควี เป็นระยะทางถึงจุดข้ามแม่น้ำโขงประมาณ 65 กิโลเมตร โดยทางลาวจะต้องก่อสร้างสถานีลดแรงดันไฟฟ้าจาก 33 เควี เป็น 22 เควีเอง ค่าก่อสร้างตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 53.2 ล้านบาท ทางฝั่งลาวประมาณ 17.9 ล้านบาท ความต้องการไฟฟ้าที่เมืองห้วยทราย ปัจจุบันมีน้อยมาก (ไม่เกิน 0.05 เมกะวัตต์) แต่มีศักยภาพในการเพิ่มของความต้องการไฟฟ้าสูง

7. จุดข้ามธาตุพนม-เซบั้งไฟ จุดจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำโขงที่เหมาะสมจะอยู่ห่างจากสถานีไฟฟ้าแรงสูงธาตุพนมของกฟผ. ประมาณ 11 กิโลเมตร ที่จุดข้ามนี้มีค่าก่อสร้างตามประมาณการเบื้องต้นทางฝั่งไทยประมาณ 18.4 ล้านบาท และทางฝั่งลาวประมาณ 29.7 ล้านบาท

ความต้องการไฟฟ้าที่เมืองเซบั้งไฟ ทางบริษัทที่ปรึกษาคาดว่าเมื่อรับไฟฟ้าจากกฟผ. และปรับปรุงระบบไฟฟ้าทางด้านลาวแล้วเสร็จในปี 1994 จะมีความต้องการไฟฟ้าประมาณ 0.9 เมกะวัตต์ และจะเพิ่มเป็น 2.4 เมกะวัตต์ ในปี 2001 โดยความต้องการไฟฟ้าส่วนใหญ่จะมาจากการสูบน้ำด้วยไฟฟ้าสำหรับการเกษตร

8. จุดข้ามปากแซง-บ้านตะพาน จุดจ่ายไฟฟ้าข้ามแม่น้ำโขงที่จุดนี้จะต้องจ่ายไฟฟ้าระบบ 22 เควี จากสถานีไฟฟ้าแรงสูงอำนาจเจริญของกฟผ. ระยะทางจากจุดข้ามถึงสถานีไฟฟ้าแรงสูงอำนาจเจริญประมาณ 85 กิโลเมตร ค่าก่อสร้างตามประมาณการเบื้องต้น ทางฝั่งไทยประมาณ 74.5 ล้านบาท และฝั่งลาวประมาณ 21.5 ล้านบาท

จากผลการสำรวจดังกล่าว คณะทำงานของกฟผ. และฟฟล. ได้ร่วมประชุมกันที่นครเวียงจันทน์ วันที่ 28 มกราคม 1992 ในการนี้ทางฟฟล. ขอให้ กฟผ. เรงพิจารณาดำเนินการก่อสร้างและปรับปรุงจัดจ่ายไฟฟ้ารวม 3 จุด คือ

1. จุดข้ามมุกดาหาร-สะหวันนะเขต
2. จุดข้ามนครพนม-ท่าแขก
3. จุดข้ามบึงกาฬ-ปากซัน

และเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ฟฟล. ได้ว่าจ้างกฟผ. เป็นผู้ดำเนินการด้านออกแบบ การประมูล และการควบคุมงานก่อสร้างระบบไฟฟ้าในส่วนของลาวด้วย โดย ฟฟล. จะจ่ายค่าธรรมเนียมในการก่อสร้างให้กฟผ. ขณะเดียวกันทางธนาคารโลกได้พิจารณาให้เงินกู้ ฟฟล. สำหรับการปรับปรุงระบบไฟฟ้าทางแขวงภาคใต้ของลาว ซึ่งจะรวมถึงค่าลงทุนในส่วนของลาว ในการก่อสร้างและปรับปรุงจุดจ่ายไฟฟ้าที่รับไฟฟ้าจากไทยด้วย รวม 4 จุด คือ

1. จุดข้ามมุกดาหาร-สะหวันนะเขต
2. จุดข้ามนครพนม-ท่าแขก

3. จุดข้ามบึงกาฬ-ปากซัน
4. จุดข้ามธาตุพนม-เซบั้งไฟ

ส่วนความร่วมมือในเรื่องการซื้อขายกระแสไฟฟ้าระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเขื่อนในแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาไฟฟ้าของลาว เมื่อฝ่ายไทยแสดงเจตจำนงที่จะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวแล้ว ทั้งสองฝ่ายจึงมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเจรจารายละเอียดในการซื้อไฟฟ้าระหว่างกัน หน่วยงานของฝ่ายไทย ได้แก่ สทท. ซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศไทย ซึ่งรับผิดชอบดูแลกิจกรรมระหว่างรัฐ ฝ่ายลาว ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ซึ่งรับผิดชอบด้านพลังงานของประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศ ประเด็นสำคัญของการเจรจา คือ ปริมาณไฟฟ้าที่ไทยจะรับซื้อ เกี่ยวกับเรื่องนี้ จากการสัมภาษณ์ สทท. ไทยเป็นผู้เสนอปริมาณการซื้อไฟฟ้าจากลาวเอง โดยพิจารณาจากความต้องการไฟฟ้าที่ได้มีการคาดการณ์ไว้ และแผนพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของประเทศประกอบกัน เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าทรัพยากรภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าในประเทศได้เพียงพอ และการรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศจะมีต้นทุนต่ำกว่านำเข้าทรัพยากรมาผลิตไฟฟ้าในประเทศ สทท. จึงสังเกตเห็นว่า จำนวน 1,500 เมกะวัตต์ ที่ลาวตั้งเป้าหมายในการผลิตไว้ภายในปี 2000 ตามแผนแม่บทการพัฒนาระบบไฟฟ้าของลาว เป็นปริมาณที่สามารถนำมาตอบสนองความต้องการของไทยได้เป็นอย่างดี และจะมีต้นทุนที่ถูกกว่าการสร้างโรงไฟฟ้าในประเทศขึ้นมาใหม่ จึงเสนอการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2000 ทางฝ่ายลาวยินดีรับซื้อเสนอนี้ด้วยความเต็มใจ

นอกจากนี้ เนื่องจากไทยมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาพลังงานไฟฟ้ามาช่วยตอบสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงในระบบไฟฟ้าของประเทศมากขึ้น และช่วยลดรายจ่ายในการลงทุนด้านไฟฟ้าของประเทศได้ ทำให้รัฐบาลสามารถนำงบประมาณไปพัฒนาในส่วนอื่นๆ ที่สำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เช่น การศึกษา การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ดังนั้นในการร่างบันทึกความเข้าใจร่วมกับลาวครั้งนี้ ทาง สทท. จึงได้เสนอขอความร่วมมือจากลาวให้ช่วยสนับสนุนส่งเสริมสถาบันการเงิน นักลงทุนภาคเอกชน และผู้ประกอบการจากไทย เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินการก่อสร้าง รวมทั้งการบริหารจัดการโครงการผลิตไฟฟ้าในลาว เกี่ยวกับเรื่องนี้ทางกระทรวงอุตสาหกรรมลาวเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำตามแผนการของลาว เพราะเอกชนไทยมีศักยภาพมากพอที่จะมาลงทุนในโครงการใหญ่เช่นนี้ การที่ลาวส่งเสริมเอกชนไทยก็จะกระตุ้นให้เอกชนไทยสนใจเข้ามาลงทุนในลาวมากขึ้น ฝ่ายลาวจึงไม่ขัดข้องที่จะรับซื้อ

ความตกลงว่าไว้ในบันทึกความเข้าใจร่วมกัน ในการนี้สพช.ได้ตกลงกับกระทรวงอุตสาหกรรมของลาวอย่างไม่เป็นทางการว่า โครงการเชื่อมที่ไทยจะรับซื้อไฟฟ้านั้น จะต้องมีผู้ลงทุนไทยเข้าร่วมหุ้น ในการพัฒนาโครงการด้วยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20

ในการนี้สพช.ได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเฉพาะเพื่อประสานงานและดำเนินการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกัน ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากการซื้อขายครั้งนี้มีลักษณะเป็นการค้า และมีปริมาณมาก ทางฝ่ายลาวตกลงเห็นชอบในข้อเสนอของไทย ภายหลังการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันแล้ว ฝ่ายไทยโดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลสพช.ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือพัฒนาไฟฟ้าในสปป.ลาว (คพพ.-ล.) ฝ่ายลาวโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการพลังงาน และพลังไฟฟ้า

เมื่อสพช.และกระทรวงอุตสาหกรรมลาวได้เห็นชอบในร่างบันทึกความเข้าใจร่วมกันในการซื้อขายไฟฟ้าแล้ว ทั้งสองประเทศต้องนำเอาร่างบันทึกความเข้าใจดังกล่าวกลับมาเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ฝ่ายไทยนำมาเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพิจารณาและจะเป็นผู้นำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีของไทย ผลปรากฏว่ารัฐบาลของทั้งสองฝ่ายต่างให้ความเห็นชอบในร่างดังกล่าวจึงมอบหมายให้หน่วยงานทั้งสองดำเนินการและกำหนดวันลงนามร่วมกันต่อไป ในการนี้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติของไทยได้เสนอให้ระดับของการลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นระดับกระทรวงต่อกระทรวง แทนที่จะเป็นระดับหัวหน้ารัฐบาลต่อหัวหน้ารัฐบาลของทั้งสองประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายดำเนินไปได้คล่องตัวมากขึ้น เกี่ยวกับเรื่องนี้ทางฝ่ายลาวไม่ขัดข้อง

เมื่อวันที่ 4-6 มิถุนายน 1993 ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีของไทย พร้อมด้วยคณะประกอบด้วย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ของสพช. กพผ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้เดินทางไปเยือนลาวอย่างเป็นทางการตามคำเชิญของ ฯพณฯ ท่านคำไต สีพันดอน นายกรัฐมนตรีลาว ในการนี้ทั้งสองฝ่ายได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ ฝ่ายไทยได้แก่ นายสาวิตรี โพธิ์วิเศษ ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลบริหารราชการของสพช. ส่วนฝ่ายลาวได้มอบหมายให้ นายเพ้า บุนพะพน ผู้กำกับดูแลกระทรวงอุตสาหกรรมลาว ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการพัฒนาการผลิตไฟฟ้าในลาว จำนวน 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2000 เพื่อส่งขายให้ไทย ในการนี้ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันดำเนินการให้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในระยะยาวที่เหมาะสมสอดคล้องกับความมั่นคงและคุณภาพในการผลิตไฟฟ้า

หลังจากนั้นทั้งสองประเทศได้สร้างความร่วมมือด้านไฟฟ้าโดยผ่านกรอบการประชุมคณะกรรมการไทย-ลาวขึ้นด้วย โดยในการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ครั้งที่ 3 ซึ่งจัดขึ้นในระหว่างวันที่ 21 ถึงวันที่ 22 กันยายน 1993 ณ กรุงเทพมหานคร ฝ่ายไทยนำโดย นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนฝ่ายลาวนำโดยนาย สมสะหวาด เล่งสะหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมหารือด้านพลังงานไฟฟ้าดังนี้

ฝ่ายลาวแจ้งว่า ความร่วมมือในการเพิ่มจุดจ่ายไฟฟ้าที่บึงกาฬ-ปากซัน และการเปลี่ยนสายได้นำเป็นเสาอากาศที่ มุกดาหาร-สะหวันนะเขต ตามที่ได้รับความช่วยเหลือจากกฟผ. ดำเนินการไปได้ด้วยดี และลาวเสนอให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการเพิ่มจุดจ่ายกระแสไฟฟ้าที่ท่าลี่-แก่นท้าว โดยขอความร่วมมือให้กฟผ. ของไทยดำเนินการ ฝ่ายไทยรับไว้พิจารณา

ในการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ครั้งที่ 4 ณ กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 15 ถึงวันที่ 17 กันยายน 1994 โดยนาวาตรีประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธานฝ่ายไทย และนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด เป็นประธานฝ่ายลาว ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมหารือด้านไฟฟ้าสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ที่ประชุมรับทราบความคืบหน้าในการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าเขื่อนน้ำเทิน-หินมน
2. ที่ประชุมรับทราบความคืบหน้าเกี่ยวกับการดำเนินงานของกฟผ. ในการปรับปรุงจุดจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นเสาอากาศ และการก่อสร้างที่จุดบึงกาฬ-ปากซัน ทั้งสองฝ่ายตกลงจะดำเนินการให้สำเร็จโดยไว ส่วนจุดจ่ายกระแสไฟฟ้าอื่นๆ ที่ลาวร้องขอเพิ่มเติม นั้น ทั้งสองฝ่ายตกลงจะร่วมมือกันทำงานต่อไป
3. ไทยรับทราบข้อเสนอของลาวที่จะให้มีการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าในไทย เพื่อเตรียมการให้ทันกับการรับกระแสไฟฟ้าจากโครงการต่างๆในลาว

ต่อมาทั้งคณะกรรมการร่วมไทย-ลาว ได้จัดการประชุม ณ กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 8 ถึงวันที่ 9 พฤศจิกายน 1995 โดยมีม.ร.ว. เกษมสโมสร เกษมศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานฝ่ายไทย และนายสมสะหวาด เล่งสะหวัด เป็นประธานฝ่ายลาว ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมหารือเรื่องพลังงานไฟฟ้าดังนี้

1. ที่ประชุมรับทราบ ความคืบหน้าในการซื้อขายไฟฟ้าเขื่อนน้ำเทิน-หินนูน เขื่อนน้ำเทิน 2 และเขื่อนห้วยเฮาะ

2. ทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือด้านไฟฟ้าของทั้งสองประเทศ ร่วมปรึกษาหารือเพื่อให้ได้มีการซื้อขายไฟฟ้าได้โดยไว และพิจารณาเร่งจัดทำสัญญาซื้อขายระยะยาวของแต่ละโครงการ

3. ทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้คณะกรรมการประสานความร่วมมือด้านไฟฟ้าของทั้งสองประเทศร่วมหารือและศึกษารายละเอียดซื้อขายไฟฟ้าจากเดิม 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2000 เพิ่มเป็น 2,500 เมกะวัตต์ ในปี 2005 ภายหลังจากที่ทั้งสองประเทศได้จัดทำข้อตกลงราคาซื้อขายกระแสไฟฟ้า 1,500 เมกะวัตต์แล้วเสร็จ จึงให้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อซื้อขายไฟฟ้าเพิ่ม

4. ทั้งสองฝ่ายรับทราบความก้าวหน้าของกฟผ. ในการปรับปรุงจ่ายไฟฟ้า

5. ทั้งสองฝ่ายรับทราบความคืบหน้าของกฟผ. กับบริษัทไฟฟาลาวในการปรับปรุงจ่ายไฟฟ้าตามบันทึกการประชุมเมื่อวันที่ 14 กันยายน 1995 ในการพิจารณาสั่งรื้อออกแบบก่อสร้างจ่ายกระแสไฟฟ้า 4 จุด ได้แก่ เชียงของ-ห้วยทราย เชียงแสน-บ้านจันดี ท่าลี่-แก่นท้าว เชียงคาน-सानะคาม

จากการประชุมครั้งนี้จะเห็นถึงเจตจำนงของทั้งสองฝ่ายที่จะขยายความร่วมมือในการซื้อขายไฟฟ้าให้เพิ่มขึ้นจากเดิม ทั้งนี้เนื่องจาก ความต้องการไฟฟ้าของไทยในช่วงกลางปี 1995-1996 ได้เพิ่มขึ้นสูงเกินกว่าที่ได้คาดการณ์ไว้ ทำให้กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองของประเทศลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ให้อยู่ในระดับร้อยละ 15 ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด บางช่วงเวลาได้ลดลงเหลือไม่ถึงร้อยละ 10 ถือได้ว่าเป็นสภาวะวิกฤตและบั่นทอนความมั่นคงของระบบไฟฟ้าไทยเป็นอย่างมาก สพช. และกฟผ. จึงเห็นควรให้เร่งจัดหาพลังไฟฟ้ามาตอบสนองความต้องการ และเพิ่มกำลังผลิตสำรองของประเทศให้สูงขึ้น ทางด้านลาวหลังจากที่ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับไทย เมื่อปี 1993 แล้ว ผลปรากฏว่ามีผู้สนใจยื่นเจตจำนงเข้าร่วมพัฒนาโครงการเขื่อนเป็นจำนวนมาก ปลายปี 1995 มีโครงการเขื่อนที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการจัดการการลงทุนและร่วมมือเศรษฐกิจต่างประเทศของลาว\* (Foreign Investment Managing Committee - FIMC) รวมทั้ง

\*หมายเหตุ ชื่อนี้ใช้ตามภาษาทางการของลาว

สิ้น 11 โครงการ เป็นโครงการเขื่อน 10 โครงการ และโครงการลิกไนต์ 1 โครงการ ได้แก่ น้ำเทิน-หินบูน น้ำเทิน 1 น้ำเทิน 2 น้ำเทิน 3 น้ำจิม 2 น้ำจิม 3 น้ำลิก เซคามาน เซเบียน-เซน้ำน้อย ห้วยเฮาะ และโครงการลิกไนต์หงสา รวมกำลังผลิตทั้งสิ้น 4,300 เมกะวัตต์ ทำให้ลาวต้องเร่งจัดหาตลาดรองรับไฟฟ้าเพิ่ม ลาวพิจารณาแล้วเห็นว่าไทยยังมีศักยภาพในการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวได้อีก เพราะความต้องการไฟฟ้าของไทยยังคงเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด รัฐบาลลาวจึงนำเสนอเรื่องนี้เสนอมายังไทย ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวเพิ่มจะเป็นประโยชน์ต่อระบบไฟฟ้าของไทย ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าการรับซื้อไฟฟ้าเพิ่มจากลาวจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความร่วมมือด้านไฟฟ้าของทั้งสองประเทศในอนาคต ที่ประชุมจึงมีมติเห็นพ้องต้องกันให้ขยายการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวโดยให้ สพข. ประสานงานกับกฟผ. วางแนวทางการร่วมมือและศึกษาปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าที่เหมาะสม ทั้งนี้จะต้องให้อยู่ในสัดส่วนที่ไม่ทำให้ไทยต้องตกอยู่ในสภาวะพึ่งพาพลังงานจากลาวมากเกินไป ภาวะดังกล่าวจึงปรากฏผลออกมาเป็นการที่ทั้งสองประเทศประกาศร่วมมือกันขยายปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าและเร่งรัดให้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในแต่ละโครงการตามข้อตกลง 1,500 เมกะวัตต์ให้ได้โดยไว เพื่อจะได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจในการซื้อขายไฟฟ้าฉบับต่อไปได้ ดังที่เกิดขึ้นในการประชุมคณะกรรมการร่วมข้างต้น

อย่างไรก็ตามเมื่อต้นปี 1996 ความต้องการไฟฟ้าของไทยพุ่งสูงขึ้นจนทำให้กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองลดเหลือเพียงร้อยละ 7<sup>10</sup> ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด รัฐบาลไทยในขณะนั้นภายใต้การนำของ ฯพณฯ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี จึงอนุมัติให้ไทยทำการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวได้โดยไม่ต้องรอให้โครงการรับซื้อเดิม 1,500 เมกะวัตต์ ดำเนินการแล้วเสร็จ สพข. พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถขยายปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวไปได้อีกประมาณ 1,500 เมกะวัตต์ รวมเป็นจำนวนที่รับซื้อจากลาวทั้งสิ้น 3,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2006

ในการร่างบันทึกความเข้าใจครั้งนี้ ฝ่ายไทยได้มอบหมายให้ สพข. และกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงต่างประเทศของลาว การร่างบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ สพข. ได้เสนอขอความร่วมมือจากลาวในการให้ความสนับสนุนโครงการก่อสร้างสายส่งจากประเทศที่สามผ่านลาวมายังประเทศไทย เนื่องจาก สพข. มีความสนใจนำเข้าพลังไฟฟ้าจากมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน มาตอบสนองความต้องการไฟฟ้าภายในประเทศโดยเฉพาะโครงการพลังน้ำจิ่งหง แต่เนื่องจากทั้งสองประเทศไม่มีพรมแดนติดกันจึงต้อง

<sup>10</sup> สัมภาษณ์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

เดินสายส่งผ่านประเทศที่สามซึ่งได้แก่ลาว ซึ่งต้องได้รับความยินยอมและร่วมมือจากลาวก่อน ในเรื่องนี้ลาวไม่ขัดข้องเพราะเห็นว่าลาวสามารถเข้าไปมีผลประโยชน์ร่วมจากการเดินสายส่งผ่านพื้นที่ของลาวได้ โดยขอความร่วมมือให้ช่วยต่อสายส่งไฟฟ้าส่วนหนึ่งเข้ามาบริการในพื้นที่ที่ไม่คุ้มทุน หากลาวจะต้องดำเนินการเอง ดังนั้นในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาไฟฟ้าในปี 1996 นี้ จึงได้ระบุไว้ว่า

"ทั้งสองฝ่ายจะยินดีสนับสนุนการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าของกันและกัน โดยจะยินดีพิจารณาการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าผ่านดินแดนของกันและกัน และ/หรือทำการขนส่งไฟฟ้าตามระบบสายส่งของตนที่มีไปยังและ/หรือจากประเทศที่สามบนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์และอธิปไตยของแต่ละฝ่าย"<sup>11</sup>

เมื่อฯพณฯ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีของไทยและคณะได้เดินทางไปเยือนลาวตามคำเชิญของ ฯพณฯ นายคำไต สีพันดอน นายกรัฐมนตรีลาว เมื่อวันที่ 18-19 มิถุนายน 1996 ทั้งสองประเทศได้มอบหมายให้นายอำนาจ วีรวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย และนายสมสะอาด เล่งสะหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลาว ลงนามในบันทึกความเข้าใจในการพัฒนาไฟฟ้าในลาวให้ได้ 3,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2006

จากกระบวนการที่นำมาสู่ความร่วมมือในกรณีศึกษานี้จะเห็นได้ว่า เมื่อความจำเป็นของสถานการณ์บีบบังคับให้ทั้งสองประเทศต่างต้องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตามปัจจัยที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 และบทที่ 4 คือ ไทยต้องพึ่งพาอาศัยลาวในเรื่องไฟฟ้า ส่วนลาวต้องพึ่งพาอาศัยไทยในการรับซื้อไฟฟ้า ทำให้ทั้งสองประเทศต่างพยายามใช้ประโยชน์จากภาวะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันนี้ให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง ดังนี้คือ

ไทยในฐานะผู้ซื้อไฟฟ้าได้ขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาด้านการพลังงานของลาว รวมถึงการลงทุนสร้างเขื่อนในลาวด้วย ทั้งนี้เพื่อให้แผนพัฒนาไฟฟ้าของลาวมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาไฟฟ้าของไทย อันจะทำให้ระบบไฟฟ้าของไทยมีความมั่นคงเพิ่มขึ้น และยังทำให้ไทยสามารถคำนวณกำหนดปริมาณรับซื้อไฟฟ้าจากลาวได้อย่างเหมาะสม ไม่ก่อให้เกิดสภาวะการพึ่งพาลาวมากเกินไป

<sup>11</sup> บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เรื่องความร่วมมือในการพัฒนาไฟฟ้าในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, 2536.

ไทยยังได้อาศัยการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวในครั้งนี สร้างช่องทางให้กับเอกชนไทยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาพลังงานมาตอบสนองความต้องการไฟฟ้าภายในประเทศตามแนวนโยบายการพัฒนาพลังงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และฉบับที่ 8 ดังนั้นไทยจึงขอให้ลาวให้การสนับสนุนเอกชนไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำของลาว

นอกจากนี้ไทยยังร้องขอความร่วมมือกับลาวให้ช่วยสนับสนุนการเดินสายส่งกระแสไฟฟ้าผ่านลาวมายังไทย เนื่องจากไทยมีความสนใจนำเข้าพลังไฟฟ้าจากมณฑลยูนนาน

ในประเด็นเหล่านี้ ฝ่ายลาวพิจารณาแล้วเห็นว่า จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศ และการสร้างเขื่อนในลาว เนื่องจากลาวไม่มีประสบการณ์และความชำนาญในเรื่องเหล่านี้มากเท่าใดนัก และต้องอาศัยทุน เทคโนโลยีจากต่างชาติ ดังนั้นจึงไม่ขัดข้องที่จะรับข้อเสนอที่ไทยเรียกร้อง

นอกจากนี้ไทยได้ถือโอกาสหยิบยกเรื่องเขื่อนผามองขึ้นมาเจรจาขอความร่วมมือจากลาว เนื่องจากเขื่อนนี้เป็นโครงการที่ตั้งอยู่บนลำน้ำโขงที่เป็นเส้นกั้นพรมแดนไทย-ลาว บริเวณจังหวัดหนองคาย ต้องอาศัยความร่วมมือจากลาวในการพัฒนา โครงการนี้ได้ถูกเสนอขึ้นมาในคณะกรรมการแม่น้ำโขงในปลายทศวรรษที่ 1970 พร้อมกับโครงการน้ำเทิน 2 ในลาว แต่เนื่องจากประเทศสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงมีความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมือง ทำให้ความร่วมมือในคณะกรรมการแม่น้ำโขงหยุดชะงัก โครงการทั้งสองไม่ได้รับการสานต่อ แต่คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงฝ่ายไทยได้ทำการศึกษาโครงการนี้มาตลอด แม้จะถูกท้วงติงจากบรรดานักอนุรักษ์ว่า โครงการนี้จะสร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมนิเวศวิทยาและการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมาก คณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงฝ่ายไทยได้หาทางเลือกเพื่อพยายามลดผลกระทบด้วยการเปลี่ยนตำแหน่งที่ตั้งเขื่อนให้ต่ำลงมาจากเดิมเรียกว่าเป็นโครงการผามองระดับต่ำ นับเป็นความพยายามของไทยที่ต้องการผลักดันโครงการนี้ให้เกิดขึ้น เพราะเล็งเห็นประโยชน์ด้านไฟฟ้าและการชลประทานที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยจะได้รับ ในขณะที่ลาวจะให้ความสำคัญกับเขื่อนน้ำเทิน 2 ซึ่งเป็นเขื่อนขนาดใหญ่ที่สุดในลาว มีกำลังผลิตสูงถึง 600 เมกะวัตต์มากกว่า เพราะจะอำนวยประโยชน์ด้านไฟฟ้าโดยตรงแก่ลาวมากกว่าโครงการผามอง ลาวประเมินไว้ว่าเขื่อนน้ำเทิน 2 นี้จะสร้างรายได้จากการขายไฟฟ้าให้ลาวได้จำนวนมหาศาล ดังนั้นเมื่อไทยนำเสนอโครงการเขื่อนผามองขึ้นมาในเจรจา ท่าทีของลาวจึงออกมาในเชิงไม่ค่อยเห็นด้วยแบ่งรับแบ่งสู้ เพราะ

ตระหนักดีว่าหากโครงการนี้เกิดขึ้นมาจะทำให้ไทยลดการพึ่งพาพลังงานไฟฟ้าจากเขื่อนที่ลาววางแผนก่อสร้างน้อยลง เพราะโครงการนี้มีกำลังผลิตสูงถึง 2,700 เมกะวัตต์

ส่วนลาวได้อาศัยภาวะการพึ่งพาพลังงานไฟฟ้าของไทยด้วยการร้องขอความร่วมมือให้ไทยเข้าช่วยเหลือในการพัฒนาระบบไฟฟ้าภายในประเทศลาวทั้งในรูปของการปรับปรุงจ่ายไฟฟ้า การเพิ่มจ่ายไฟฟ้าระหว่างกัน ตลอดจนว่าจ้างให้กฟผ. เป็นผู้ดำเนินการด้านการออกแบบการประมูลและควบคุมงานก่อสร้างระบบไฟฟ้าของลาว รวมถึงการขอกู้เงินจากไทยเพื่อใช้ในการลงทุนปรับปรุงจ่ายไฟฟ้าของลาวด้วย

ในประเด็นเหล่านี้เมื่อฝ่ายไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าจะไม่กระทบต่อความมั่นคงของไทย แต่กลับจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความร่วมมือด้านการซื้อขายแลกเปลี่ยนกระแสไฟฟ้าระหว่างกันในอนาคต และไทยได้เคยแสดงเจตจำนงที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการพัฒนาระบบไฟฟ้าของลาวไว้แล้วในปี 1991 ความร่วมมือที่ลาวขอมาล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบไฟฟ้าของลาวทั้งสิ้นไทยจึงยินดีช่วย อย่างไรก็ตามในกรณีใดที่ไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าการร้องขอของลาวจะกระทบต่อความมั่นคงของไทย ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ไทยก็จะพิจารณหาแนวทางอื่นเพื่อช่วยเหลือสร้างความร่วมมือที่จะเป็นประโยชน์ต่อกันทั้งสองประเทศต่อไป ดังเช่นในกรณีที่ลาวขอเงินกู้จากไทยจำนวน 100 ล้านบาท ไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวได้เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของไทย จึงได้เปลี่ยนวิธีการให้ความช่วยเหลือที่จะเป็นประโยชน์ต่อลาวไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน นั่นคือ ให้กฟผ. ลงทุนทำมาก่อน แล้วลาวค่อยจ่ายมาเป็นกระแสไฟฟ้าคืนกลับมา ซึ่งจะทำให้ไทยมีกระแสไฟฟ้ามาช่วยตอบสนองความต้องการให้อีกทางหนึ่ง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ความร่วมมือไทย-ลาว ที่เกิดขึ้นจากการร้องขอของลาวดังกล่าว ดำเนินไปควบคู่กับการเจรจาสร้างความร่วมมือซื้อขายไฟฟ้าตามบันทึกความเข้าใจร่วมกันมาโดยตลอด แต่ลักษณะความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการร้องขอของลาวจะแตกต่างไปจากการซื้อขายไฟฟ้าคือการซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นความร่วมมือในลักษณะของการค้าหรือเชิงพาณิชย์ ส่วนความร่วมมือจากการร้องขอของลาวเป็นลักษณะที่ไทยให้ความช่วยเหลือลาว โดยไทยอยู่ในสถานะผู้ให้ และลาวอยู่ในสถานะผู้รับ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามคำร้องขอของลาวคือ กฟผ. และฟฟล. ซึ่งเป็นผู้ดูแลกิจการไฟฟ้าของแต่ละประเทศ ทั้งสองฝ่ายจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาปฏิบัติงานร่วมกัน ดังเห็นได้จากกระบวนการข้างต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าทั้งสองฝ่ายต่างพยายามใช้สถานะของการพึ่งพาอาศัยที่เกิดขึ้นสร้างประโยชน์ให้กับตัวเองให้มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันนั้นอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการของอีกฝ่ายหนึ่งด้วยเช่นกัน

**กระบวนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าในทางปฏิบัติ** เป็นการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ ประสานงานความร่วมมือและดำเนินเจรจาต่อรองซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกัน หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทำที่ในการเจรจาดำเนินการเจรจาต่อรองคือ คปฟ.-ล. ของไทย และคณะกรรมการพลังงานและพลังไฟฟ้าของลาว ซึ่งตั้งขึ้นมาจากการตกลงในบันทึกความเข้าใจร่วมกันเมื่อปี 1993 ขั้นตอนการเจรจาและดำเนินงานมีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คณะกรรมการพลังงานและพลังไฟฟ้าของลาวได้รับมอบหมายจากรัฐบาลลาวให้นำเสนอโครงการที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐบาลลาวแล้วแก่คปฟ.-ล. เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ราคาค่ากระแสไฟฟ้า ภาษี รายละเอียดทางเทคนิค สายส่ง การเชื่อมโยง

ขั้นตอนที่ 2 คณะทำงานของคปฟ.-ล. ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆของกฟผ ได้แก่ ฝ่ายรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ ฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายควบคุมระบบไฟฟ้า จะเป็นผู้พิจารณาศึกษาโครงการที่กลุ่มผู้พัฒนาโครงการเสนอมา หลังจากนั้นก็จะนำเสนอผลการศึกษาต่อคปฟ.-ล. คปฟ.-ล.จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและทำที่ในการเจรจาในแต่ละโครงการให้คณะทำงานดังกล่าวเจรจากับผู้พัฒนาโครงการดำเนินการเจรจาในรายละเอียด ประเด็นสำคัญที่สุดในการเจรจาคือราคาในการซื้อขายกระแสไฟฟ้า หลักเกณฑ์ที่ทางกฟผ. ตั้งไว้คือจะรับซื้อไฟฟ้าในราคาที่ไม่สูงกว่าราคาค่าไฟฟ้าที่กฟผ. สามารถลงทุนก่อสร้างได้เองหรือที่เรียกว่า ราคาที่หลีกเลี่ยงได้ (avoided cost)

ในกรณีที่เกิดปัญหาในการเจรจา คณะทำงานก็จะส่งเรื่องมายังคปฟ.-ล. พิจารณากำหนดทำที่ในการแก้ไขปัญหาให้คณะทำงานไปเจรจาแก้ปัญหาต่อไป

เมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นชอบในหลักการซื้อขายไฟฟ้าเบื้องต้น จึงจัดให้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจในร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกฟผ. และกลุ่มผู้พัฒนาโครงการ

ขั้นตอนที่ 3 กลุ่มผู้พัฒนาโครงการจะเป็นผู้ร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเสนอให้คปฟ.-ล. พิจารณาโดยผ่านคณะกรรมการพลังงานของลาว คณะทำงานของคปฟ.-ล. จะเป็นผู้พิจารณาในรายละเอียดของสัญญา ในขณะที่เดียวกันกฟผ. ต้องเตรียมการเรื่องการขออนุมัติสร้างสายส่ง เพื่อให้การก่อสร้างเสร็จทันตามกำหนดเวลาแล้วเสร็จของโครงการ เมื่อคณะทำงานของคปฟ.-ล. และกลุ่มผู้พัฒนาโครงการเห็นชอบในร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้างดกล่าว คณะทำงานของไทยก็จะส่งให้คปฟ.-ล. พิจารณาก่อน หลังจากนั้นก็จะนำเข้าคณะกรรมการของกฟผ. เมื่อได้รับความเห็นชอบก็จะส่งมายังสพช. และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติซึ่งจะเป็นผู้นำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ในกรณีที่มีประเด็นข้อใจในข้อกำหนดของร่างสัญญาดังกล่าว รัฐบาลไทยก็จะส่งให้อัยการสูงสุดของไทยตีความ เมื่อผ่านความเห็นชอบจากทุกหน่วยงานแล้วจึงจัดให้มีการลงนามในสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้าระหว่างกฟผ. กับกลุ่มผู้พัฒนาโครงการ

จากการศึกษาพบว่า สภาวะที่ทั้งสองประเทศต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทำให้หน่วยงานในการเจรจาทั้งสองฝ่ายต้องยอมประนีประนอมต่อกันในหลายๆ ประเด็นเพื่อหาจุดที่ทั้งสองฝ่ายพอใจในผลประโยชน์ที่ได้รับร่วมกัน

ประเด็นแรก ได้แก่ การที่รัฐบาลลาวต้องทำหนังสือยืนยันการยอมรับอำนาจของอนุญาโตตุลาการในการบังคับคดีในกรณีที่มีข้อพิพาทเรื่องการซื้อขายระหว่างกฟผ. กับกลุ่มผู้พัฒนาโครงการ รวมถึงการที่รัฐบาลลาวจะไม่เวรคืนหรือโอนทรัพย์สินของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐ และจะให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของไทยจากการบังคับคดี เนื่องจากรัฐบาลลาวอยู่ในสถานะเป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในหลายๆ โครงการ และเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ

ก่อนการลงนามในร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกฟผ. กับกลุ่มผู้พัฒนาโครงการน้ำเทินนินนุน ซึ่งเป็นโครงการแรกที่ทำกรเจรจาซื้อขายไฟฟ้าตามข้อตกลงในปี 1993 กฟผ. ได้เรียกร้องให้รัฐบาลลาวทำหนังสือดังกล่าวเนื่องจากว่า รัฐบาลลาวยังไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญากรุงนิวยอร์กปี 1958 ที่ว่าด้วยการยอมรับอำนาจอนุญาโตตุลาการ ดังนั้นกฟผ. จึงต้องการให้รัฐบาลลาวทำหนังสือยืนยันการยอมรับการตัดสินของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งลงนามโดยผู้มีอำนาจเต็มในการลงนาม หรือหากลงนามโดยผู้ที่ไม่มีอำนาจเต็ม ก็ต้องมีหนังสือมอบอำนาจจากผู้มีอำนาจเต็มตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้มีอำนาจที่สามารถลงนามได้โดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจได้แก่ประมุขแห่งรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กฟผ. ได้ทำหนังสือถึงรัฐบาลลาวโดยส่งผ่านกระทรวงต่างประเทศของไทยเพื่อขอให้รัฐบาลลาวทำหนังสือยืนยันการยอมรับอำนาจของอนุญาโตตุลาการ และหนังสือรับรองว่ารัฐบาลลาวจะไม่เวรคืนทรัพย์สินของผู้ลงทุนมาเป็นของรัฐและจะให้การคุ้มครองทรัพย์สินของไทยจากการบังคับคดี รัฐบาลลาวจึงได้มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของลาวทำหนังสือยืนยันการยอมรับอำนาจอนุญาโตตุลาการมายังรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของไทย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของไทยได้ส่งเรื่องมายังกระทรวงการต่างประเทศ พิจารณา กระทรวงการต่างประเทศโดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของลาวไม่มีอำนาจเต็มในการออกหนังสือการยอมรับอำนาจอนุญาโตตุลาการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงต้องการให้รัฐบาลลาวออกหนังสือการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของลาวเป็นผู้ลงนามแทนรัฐบาลลาวแนบมาให้ไทยด้วย

ขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมของลาวซึ่งรับผิดชอบดูแลเรื่องไฟฟ้าได้รับมอบหมายจากรัฐบาลลาวให้ทำหนังสือเรื่องที่รัฐบาลลาวจะให้ความคุ้มครองแก่ผู้พัฒนาโครงการดังกล่าว แต่ในเรื่องหนังสือมอบอำนาจที่ไทยร้องขอมานั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมของลาวแสดงความไม่สบายใจต่อการเรียกร้องของไทยว่าทำเหมือนไม่ไว้ใจลาว เนื่องจากฝ่ายลาวเห็นว่าการทำความตกลงระหว่างไทยกับลาวในอดีตไม่เคยมีการเรียกร้องถึงหนังสือในลักษณะนี้ ดังนั้นท่าทีของลาวในตอนแรกจึงไม่มีใครยินยอมออกหนังสือมอบอำนาจให้ไทย พร้อมกันนี้ได้ทำหนังสือเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1996 มาถึงผู้ว่ากฟผ. เพื่อต่อรองว่าหากลาวยอมออกหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวให้ไทย ฝ่ายไทยก็ต้องออกหนังสือยืนยันว่าจะไม่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของกฟผ. ด้วยเช่นกัน แต่ทว่าข้อเรียกร้องของลาวในเรื่องนี้ไทยไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากขัดต่อกฎหมายในเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่รัฐวิสาหกิจภายในประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ สพข. และกฟผ. ร่วมกันหารือเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน 1996 ผลปรากฏว่า ที่ประชุมได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศของไทยประสานงานกับเอกอัครราชทูตสปป. ลาวประจำประเทศไทย เพื่อช่วยเจรจาขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของลาวออกหนังสือมอบอำนาจ ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศไทยได้อ้างหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า หากประเทศใดไม่ได้เป็นภาคีของสนธิสัญญากรุงนิวยอร์ก จำเป็นต้องมีหนังสือมอบอำนาจให้มาลงนามในสัญญา มิฉะนั้นสนธิสัญญานั้นจะไม่มีผลบังคับสมบูรณ์ จากเหตุผลนี้จึงทำให้ในที่สุดรัฐบาลลาวมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศลาวทำหนังสือยืนยันการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามในนามของรัฐบาลลาวแทน ผลคือ ทำให้การลงนามใน

ร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในเขื่อนน้ำเทิน-หินนูน ดำเนินต่อไปได้ และทำให้โครงการอื่นๆ ที่จะมีการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าตามมา ไม่ต้องเผชิญกับปัญหานี้อีกต่อไป

ประเด็นที่สอง เรื่องกฎหมายที่จะใช้บังคับคดีในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า โดยหลักกฎหมายทั่วไป สัญญาที่จะมีผลผูกพันต่อคู่สัญญานั้นได้มีการลงนามที่ประเทศไหน ก็ถือให้ใช้กฎหมายของประเทศนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับคดี การลงนามในธุรกิจไฟฟ้าที่ผ่านมาของไทยได้ระบุให้ใช้กฎหมายของไทยบังคับทั้งในบันทึกความเข้าใจในร่างการซื้อขายไฟฟ้า และในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เพราะนอกจากจะเรื่องของศักดิ์ศรีของประเทศแล้ว ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดีจะถูกกว่าการใช้กฎหมายของประเทศที่ 3 แต่ที่ผ่านมากฟผ. ยังไม่เคยมีข้อขัดแย้งกับผู้ขายไฟฟ้าแต่อย่างใด ในการซื้อขายไฟฟ้ากับลวกรณีเขื่อนน้ำเทิน-หินนูน คปฟ.-ล. และคณะกรรมการพลังงานของลาวเห็นชอบให้มีการใช้กฎหมายไทย แต่ในกรณีเขื่อนน้ำเทิน 2 ทางลาวได้โต้แย้งขอให้ใช้กฎหมายลาว ทั้งๆ ที่ได้ตกลงกันแล้วว่าให้ใช้กฎหมายไทย มีการกล่าวกันว่าเนื่องจากผู้นำลาวกลัวจะเสียเปรียบหากใช้กฎหมายไทย ผลคือทำให้ทั้งสองประเทศไม่สามารถลงนามได้ตามกำหนดวันที่วางไว้ และต้องเลื่อนการลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันออกไป แต่ในที่สุดโครงการนี้ได้ตกลงว่าจะใช้กฎหมายไทยในการบังคับคดี

คปฟ.-ล. ได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยความไม่สบายใจ ดังนั้นเมื่อลาวเสนอโครงการเขื่อนห้วยเหาะให้ไทยพิจารณา คปฟ.-ล. จึงนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2538 (ครั้งที่ 52) ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการร่วมกัน และเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีและความไว้วางใจ ไทยและประเทศเพื่อนบ้านต่างก็คำนึงถึงศักดิ์ศรีของประเทศด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นเพื่อให้การตกลงอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม จึงเห็นควรให้ใช้กฎหมายของประเทศที่ 3 บังคับคดีในกิจการไฟฟ้าเหมือนที่เคยใช้ในกรณีการซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากพม่า ดังนั้นในโครงการห้วยเหาะ ซึ่งเป็นโครงการที่สามที่ได้เจรจาซื้อขายไฟฟ้าตามข้อตกลงปี 1993 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติแห่งชาติจึงมีมติให้ใช้กฎหมายประเทศที่ 3 ได้แก่ กฎหมายอังกฤษ ในการบังคับคดี ในเรื่องนี้ฝ่ายลาวยินดีรับด้วยความเต็มใจ ทำให้การเจรจาในร่างบันทึกความเข้าใจร่วมกันร่างการซื้อขายไฟฟ้าโครงการเขื่อนห้วยเหาะระหว่างคปฟ.ลาวและคณะกรรมการพลังงานของลาวในระดับนโยบายไม่ประสบกับปัญหาการชะงักงันเหมือนกรณีเขื่อนน้ำเทิน 2 นอกจากนี้ โครงการเขื่อนน้ำเทิน-หินนูนซึ่งเดิมบันทึกความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้าได้ระบุให้ใช้กฎหมายไทยบังคับคดีในกรณีเกิดข้อพิพาท แต่ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งกฟผ. และกลุ่มผู้พัฒนาโครงการลงนามกันเมื่อวันที่

ที่ 19 มิถุนายน 1996 กฟผ. ได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงเป็นใช้กฎหมายอังกฤษบังคับคดี เพื่อให้สอดคล้องกับมติดังกล่าว

ประเด็นที่สาม คือเรื่องหน่วยเงินที่จะใช้ในการซื้อขายกระแสไฟฟ้า ในส่วนของไทย กฟผ. ต้องการให้ซื้อขายกระแสไฟฟ้าเป็นเงินสกุลบาท เนื่องจากรายได้จากการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าในประเทศเป็นเงินสกุลบาท หากใช้เงินสกุลอื่นในการซื้อขายกระแสไฟฟ้ากับลาวก็จะต้องแบกรับความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ในส่วนของลาว รัฐบาลต้องการให้ใช้เงินสกุลเหรียญสหรัฐ ในการซื้อขายกระแสไฟฟ้า เนื่องจากลาวมีการกู้ยืมจากต่างประเทศรวมถึงองค์กรระหว่างประเทศเป็นเงินสกุลเหรียญสหรัฐ หากมีรายได้จากการขายไฟฟ้าเป็นเงินเหรียญสหรัฐ ก็จะทำให้ลาวไม่ต้องเผชิญกับความเสียหายจากอัตราแลกเปลี่ยน เมื่อทั้งสองฝ่ายมีความต้องการแตกต่างกัน แต่เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์และกระจายความเสี่ยงในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนร่วมกัน กลุ่มผู้พัฒนาโครงการกับกฟผ. จึงยอมประนีประนอมกันว่า ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าแม้จะระบุอัตราซื้อขายไฟฟ้าเป็นเงินสกุลเหรียญสหรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ กฟผ. จะจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าเป็นเงินเหรียญสหรัฐ ครั้งหนึ่ง และเป็นเงินบาทครั้งหนึ่ง<sup>12</sup>

ประเด็นที่สี่ คือเรื่องราคาค่ากระแสไฟฟ้า เนื่องจากการซื้อขายไฟฟ้าครั้งนี้มีลักษณะของการพาณิชย์ ผู้ซื้อก็จะเสนอราคาซื้อที่ต่ำกว่าที่ตนเองผลิตได้ ส่วนผู้ขายก็พยายามเสนอราคาที่จะทำให้ได้รับผลกำไรมากที่สุด ในสถานะที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในเรื่องไฟฟ้าและตลาดรับซื้อต่างกัน จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถยื่นกรานข้อเสนอกันที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ยอมรับได้ คปฟ.-ล. และกลุ่มผู้พัฒนาโครงการซึ่งส่วนใหญ่มีรัฐบาลลาวร่วมถือหุ้นรายใหญ่ต้องเจรจาทันทีในเรื่องราคาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับกันได้ นำมาสู่การต่อรองในเรื่องราคาซื้อไฟฟ้า เช่น ในกรณีเขื่อนน้ำเทิน 2 การเจรจาครั้งแรกเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 1994 กลุ่มผู้ลงทุนเสนอราคาค่าไฟฟ้าที่ 5.29 เซนต์สหรัฐ ต่อกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง โดยให้ปรับราคาได้ร้อยละ 3 ต่อปีในระหว่างการก่อสร้าง และร้อยละ 75 ของดัชนีราคาผู้บริโภคต่อปีในระหว่างดำเนินการผลิตไฟฟ้า คปฟ.-ล. เสนอราคาซื้อที่ 3.94 เซนต์สหรัฐ ต่อกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง โดยให้ปรับราคาได้ร้อยละ 3 ต่อปีในระหว่างการก่อสร้าง และร้อยละ 1 ของดัชนีราคาผู้บริโภคต่อปีในระหว่างดำเนินการผลิต ทั้งสองฝ่ายต่างไม่สามารถยอมรับราคาไปอีกฝ่ายเสนอมาได้ จึงต้องเจรจาต่อรองเพื่อหาราคาที่พอใจและได้ประโยชน์ร่วมกัน ในต้นเดือนมกราคม 1995 กลุ่มผู้พัฒนาเสนอราคาซื้อไฟฟ้าใหม่เป็น 4.7 เซนต์สหรัฐ ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง โดยให้ปรับราคาเพิ่มร้อยละ 3 ต่อปีในระหว่างการก่อสร้าง และร้อยละ 50 ของดัชนีราคาผู้บริโภค

<sup>12</sup> สัมภาษณ์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ต่อปีในระหว่างดำเนินการผลิตไฟฟ้า ส่วนคปฟ.-ล.เสนอราคาค่าไฟฟ้า 4.5 เซนต์สหรัฐฯ ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง และให้ปรับราคาได้ร้อยละ 3 ต่อปีในระหว่างการก่อสร้าง และร้อยละ 25 ของดัชนีราคาผู้บริโภคต่อปีในระหว่างการดำเนินการผลิต แต่ก็ยังไม่สามารถตกลงกันได้ และในที่สุดในเดือนกุมภาพันธ์ 1995 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงประนีประนอมกันได้ในราคาที่ 4.5 เซนต์สหรัฐฯ ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง โดยให้ปรับราคาได้ร้อยละ 3 ต่อปี ในระหว่างการก่อสร้าง และร้อยละ 35 ต่อปีของดัชนีราคาผู้บริโภคในระหว่างการดำเนินการผลิต

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การเจรจาในเรื่องราคาเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะบรรลุจุดที่ทั้งสองฝ่ายพอใจในผลประโยชน์ที่จะได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไทยเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนจากระบบตะกั่วเงินมาเป็นระบบลอยตัวเมื่อกลางปี 1997 ซึ่งส่งผลให้ค่าเงินบาทมีความผันผวนสูง สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาในโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำหลายโครงการ เช่น โครงการเซเปียน-เซินน้ำน้อย ซึ่งได้จัดทำข้อเสนอราคาค่าไฟฟ้าไว้ตั้งแต่ปี 1995 ยังไม่สามารถดำเนินการเจรจาได้

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าไทย-ลาวที่ผ่านมาคือ การที่คณะกรรมการพลังงานและพลังไฟฟ้าของลาวไม่มีอำนาจในการตัดสินใจริเริ่มดำเนินการได้เท่ากับคปฟ.-ล. คณะรัฐมนตรีของลาวจะเข้ามาดูแลกำหนดนโยบายเจรจาควบคุมการทำงานของคณะกรรมการพลังงานของลาวมากกว่าคณะรัฐมนตรีไทยที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติขั้นสุดท้าย ทำให้บางครั้งเมื่อคณะทำงานทั้งสองฝ่ายเจรจาตกลงในระดับนโยบายกันได้แล้ว คณะกรรมการของลาวก็จะขอกลับมาเจรจาใหม่ หรือขอเสนอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงตามนโยบายที่เคยให้ไว้ต่อกัน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ หรือเปลี่ยนนโยบาย จึงทำให้กระบวนการเจรจาต้องล่าช้าออกไปเช่น ในกรณีของเขื่อนน้ำเทิน 2 ที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงให้ใช้กฎหมายไทยบังคับคดี แต่พอถึงวันลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการซื้อขายไฟฟ้า คณะกรรมการพลังงานของลาวได้ขอเปลี่ยนให้ใช้กฎหมายลาวแทน เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทำที่และประเด็นในการเจรจาบ่อยครั้งของลาว ได้เป็นสาเหตุให้โครงการน้ำงึม 2 และน้ำงึม 3 ซึ่งได้ตกลงอัตราค่าไฟฟ้าได้นานแล้ว แต่ต้องใช้เวลานานกว่าจะลงนามในบันทึกความเข้าใจร่างการซื้อขายกระแสไฟฟ้าได้

เหตุที่คณะรัฐมนตรีลาวหรือคณะกรรมการพลังงานฯของลาวต้องเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการเจรจาซื้อขายไฟฟ้า เนื่องจากรัฐบาลลาวเข้าร่วมเป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้นพัฒนาโครงการและเป็นเจ้าของทรัพยากร ก็ต้องพยายามเข้ามาพิทักษ์ผลประโยชน์ที่ลาวจะได้รับทั้งในรูปของรายได้จากผลกำไร ภาษี ค่าภาคหลวงไฟฟ้า เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการซื้อขายไฟฟ้าไทย-ลาวคือ การที่คณะกรรมการพลังงานฯของลาวไม่จัดเรียงลำดับโครงการตามความพร้อมที่จะพัฒนาโครงการ (priority list) มานำเสนอให้คปฟ.-ล พิจารณารับซื้อ ทำให้ไทยไม่สามารถวางแผนการพัฒนา ระบบไฟฟ้าของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไทยตระหนักดีว่า การพิจารณาอนุมัติ ให้ผู้ลงทุนดำเนินการพัฒนาเขื่อนในแต่ละโครงการของคณะกรรมการจัดการการลงทุนและร่วมมือ เศรษฐกิจต่างประเทศซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้ จะใช้วิธีการ "มาก่อนได้ก่อน" มากกว่าพิจารณาถึง ความเหมาะสมของโครงการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ กลุ่มผู้ลงทุนที่เข้ามายื่นความประสงค์ขอเข้า พัฒนาโครงการนั้น โดยส่วนใหญ่ไม่ได้ทำการศึกษาความเป็นได้และความเหมาะสมของโครงการ อย่างละเอียดมาก่อน เนื่องจากต้องใช้งบประมาณดำเนินการเป็นจำนวนมาก ขณะที่ยังไม่มั่นใจว่าจะได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลลาวหรือไม่ จึงไม่คุ้มที่จะต้องลงทุนไปมากขนาดนั้น ส่วนคณะกรรมการจัดการการลงทุนฯ ก็ไม่มีข้อมูลในเรื่องเหล่านี้มากเท่าใดนัก สถานการณ์เช่นนี้จึงเปิดช่อง ให้เกิดกระบวนการลอบบี้ระหว่างผู้ลงทุนกับคณะกรรมการจัดการการลงทุนฯและรัฐบาลลาว จึง เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลลาวไม่สามารถจัดเรียงลำดับตามความพร้อมที่จะพัฒนาโครงการ และ เกรงว่าการจัดลำดับเหล่านี้จะลดแรงจูงใจของผู้ลงทุน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ไทยโดยเฉพาะกฟผ. ไม่มีความมั่นใจว่าโครงการที่ลาวเสนอมาจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากนักยิ่งเมื่อบรรจุ โครงการเขื่อนเหล่านี้ไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศแล้ว อาจจะทำให้ไทยไม่ สามารถตอบสนองความต้องการไฟฟ้าได้เป็นไปตามแผน ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ ก็จะถูกสั่นคลอน จากการศึกษาพบว่าการเจรจาซื้อขายไฟฟ้าตั้งแต่ปี 1993 จนถึงปี 1997 นี้ คณะ กรรมการพลังงานฯของลาว ไม่เคยจัดลำดับความสำคัญของโครงการเขื่อนในลาวมาให้ไทย แม้ ไทยจะร้องขอไปหลายครั้งแล้วก็ตาม ลาวบอกแต่เพียงว่าโครงการน้ำเทิน2 เป็นโครงการที่ลาวให้ ความสำคัญมากที่สุด<sup>13</sup>

สภาวะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของไทยและลาว รัฐบาลลาวตระหนักดีว่าตนเอง มีเพียงความพร้อมด้านพลังน้ำและภูมิประเทศที่สามารถพัฒนาออกมาเป็นไฟฟ้าพลังน้ำได้ ประกอบกับแรงงานราคาถูกจำนวนมากที่จะเป็นประโยชน์ต่อการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ แต่ ลาวขาดสิ่งที่จะมาแปลงทรัพยากรดังกล่าวให้มีคุณค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมา นั่นคือ เงินทุน และ เทคโนโลยี เนื่องจากรัฐบาลลาวขาดแคลนรายได้ และเอกชนลาวเองก็ไม่มีการสะสมทุนมากพอที่

<sup>13</sup> สัมภาษณ์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย; กระทรวงการต่างประเทศไทย; "Hydropower Projects Development in Laos," Asian Energy News (January, 1997), pp. 9-10.

จะเข้ามาลงทุนในโครงการใหญ่ๆ ที่ใช้เทคโนโลยีสูงเช่นการก่อสร้างเขื่อน ดังนั้นลาวจึงต้องพึ่งพาอาศัยเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศเป็นหลัก

ไทยนับเป็นประเทศหนึ่งที่เอกชนมีความสามารถในการระดมทุน และระดมเงินทูลมาลงทุนประกอบกิจการต่างๆ ได้สูง เอกชนเหล่านี้ส่วนหนึ่งมีศักยภาพในการลงทุนข้ามประเทศ และมีเทคโนโลยีการก่อสร้างในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้นลาวจึงคาดหวังว่าผู้ลงทุนของไทยที่มีศักยภาพเหล่านี้จะให้ความสนใจเข้าไปลงทุนในโครงการเขื่อนในลาวมากมาย เหมือนกับการเข้าไปลงทุนในสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ลาวเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ เพราะลาวได้แสดงความยินดีที่จะส่งเสริมเอกชนไทยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาวไว้บนพื้นฐานที่ความเข้าใจร่วมกันฯ และโครงการสร้างเขื่อนเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ให้ผลตอบแทนจากการลงทุนสูง และระยะเวลาที่กำหนดที่แน่นอนยาวนานกว่าโครงการลงทุนด้านอื่นๆ ซึ่งมีขนาดเล็ก ลาวจึงคาดว่าจะได้รับการตอบรับที่ดีจากผู้ลงทุนของไทยและประเทศอื่นๆ ผลปรากฏว่า เอกชนไทยได้ให้ความสนใจหลังไหลเข้ามาแสดงความจำนงขอเข้าพัฒนาโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำมากที่สุด เมื่อเทียบกับผู้ลงทุนจากชาติอื่นๆ

เอกชนไทยเข้าไปมีส่วนร่วมกับการสร้างเขื่อนในลาว ในฐานะผู้ลงทุนพัฒนาเขื่อนร่วมกับเอกชนจากชาติอื่นๆ และบริษัทไฟฟ้าลาว ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนรัฐบาลลาว โครงการพลังน้ำที่อยู่ในแผนการรับซื้อของไทย 7 โครงการ มีเอกชนไทยเข้าร่วมดังนี้

1. โครงการเทิน-หินบูน ผู้พัฒนาโครงการประกอบด้วยบริษัท MDX ของไทย ถือหุ้นร้อยละ 20 (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น GMS) บริษัทนอร์ดิกแห่งนอร์เวย์ และสวีเดน ถือหุ้นร้อยละ 20 และรัฐบาลลาวถือหุ้นร้อยละ 60
2. โครงการห้วยเฮาะ ผู้พัฒนาโครงการประกอบด้วย บริษัทแคว ของเกาหลีใต้ ถือหุ้นร้อยละ 60 บริษัทลือกเลี้ยงของไทยถือหุ้นร้อยละ 20 และรัฐบาลลาวถือหุ้นร้อยละ 20
3. โครงการน้ำจิม 2 ผู้พัฒนาโครงการประกอบด้วย Shlapak Development Company ของสหรัฐ, Bilfinger and Berger, J.M. Voiler Gombh, Noell Gmbh, Siemens AG และ บริษัทช.การช่าง บริษัทศรีอุทอง ของไทย (โครงการนี้ไทยไม่ใช่ผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่ไม่ทราบสัดส่วนผู้หุ้นที่แน่ชัด)

4. โครงการน้ำจิม 3 ผู้พัฒนาโครงการประกอบด้วย รัฐบาลลาวถือหุ้นร้อยละ 55 บริษัท MDX ของไทยถือหุ้นร้อยละ 45
5. โครงการเซเปียน-เซิน้าน้อย ผู้พัฒนาโครงการประกอบด้วย Don Ah Construction Industrial Company ของเกาหลีใต้ ถือหุ้นร้อยละ 35 บริษัทไทยร้อยละ 20 และรัฐบาลลาวร้อยละ 45
6. โครงการเซคามาน ผู้พัฒนาโครงการคือ บริษัท Hydro Electric Commission Enterprise Corporation ซึ่งประกอบด้วยบริษัท AID ของไทย ร้อยละ 35 บริษัท EPIS ของมาเลเซียร้อยละ 30 รัฐบาลลาวร้อยละ 25 ANSCAN ของออสเตรเลีย ร้อยละ 10
7. โครงการน้ำเทิน 2 ประกอบด้วยรัฐบาลลาวร้อยละ 25 การไฟฟ้าฝรั่งเศสร้อยละ 30 บริษัททิดาเลียนไทยร้อยละ 15 บริษัทจัสมินร้อยละ 10 และบริษัทภัทรธนกิจร้อยละ 10 รวมสัดส่วนผู้ถือหุ้นจากไทยเท่ากับร้อยละ 35

ในส่วนของรัฐบาลไทยได้ให้การส่งเสริมการเข้าร่วมของเอกชนในลักษณะโดยอ้อมมากกว่าคือ ทั้งสองประเทศได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันว่าจะร่วมกันสนับสนุนส่งเสริมนักลงทุนจากไทยเข้ามาลงทุนก่อสร้าง บริหาร และจัดการโครงการผลิตไฟฟ้าในลาว เพื่อขายไฟฟ้าให้ไทย ในการนี้รัฐบาลไทยได้ทำความตกลงกับรัฐบาลลาวอย่างไม่เป็นทางการว่า โครงการที่ไทยจะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวจะต้องมีเอกชนไทยร่วมทุนพัฒนาโครงการอย่างน้อยร้อยละ 20 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาช่วยจัดหาพลังงานมาตอบสนองความต้องการภายในประเทศ นอกจากนี้ยังเรียกร้องให้รัฐบาลลาวให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของผู้พัฒนาโครงการจากการบังคับคดีดังที่กล่าวมาข้างต้นอีกด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อเอกชนไทยประสบกับปัญหาการดำเนินงานกับรัฐบาลลาว รัฐบาลไทยก็จะช่วยนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาร่วมหารือกับรัฐบาลลาว ดังเช่นกรณีของเขื่อนน้ำเทิน 1 ผู้พัฒนาโครงการประกอบด้วยบริษัท สยามสหบริการ ร้อยละ 70 และรัฐบาลลาวร้อยละ 30 บริษัท สยามสหบริการ ได้ลงทุนในการสำรวจความเป็นไปได้จนถึงขั้นเตรียมหาและคัดเลือกผู้รับเหมาก่อสร้างแล้ว แต่ทางรัฐบาลลาวยังไม่ลงนามในสัญญาสัมปทานเพื่ออนุญาตให้บริษัททำการก่อสร้างได้ เนื่องจากรัฐบาลลาวได้ตกลงเลือกโครงการที่ผลิตขายไฟฟ้าให้แก่ประเทศไทยไว้ครบถ้วน 3,000 เมกะวัตต์แล้ว ผู้ลงทุนนำเรื่องดังกล่าวมาหารือกับรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยจึงขอหารือกับรัฐบาลลาวในโอกาสที่นายสาวิตรี โภธิวิหค

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของไทยเดินทางไปเยือนลาวในช่วงวันที่ 24-26 เมษายน 1998 โดยขอให้ลาวพิจารณาให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ลงทุนไทยโดยให้รัฐบาลลาวช่วยรับโครงการน้ำเทิน 1 ไว้ในโครงการที่ไทยจะรับซื้อไว้ด้วย<sup>14</sup> อย่างไรก็ตามบทบาทของรัฐบาลไทยก็จะจำกัดอยู่แค่นี้ ไม่มีอำนาจบังคับให้รัฐบาลลาวยอมรับโครงการใดๆได้

ในส่วนของรัฐบาลลาว ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ว่า รัฐบาลลาวมีนโยบายเปิดให้เอกชน ทั้งในและต่างประเทศเข้ามาร่วมทุนพัฒนาโครงการเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตไฟฟ้าออกจำหน่ายภายนอกประเทศ เนื่องจากรัฐบาลลาวไม่สามารถระดมทุนมาจัดการเองได้ ดังนั้นการที่เอกชนไทยเข้ามาร่วมทุนพัฒนาโครงการจึงเป็นการตอบสนองต่อนโยบายของลาวเป็นอย่างดี รวมไปถึงการตอบสนองต่อข้อตกลงร่วมกันระหว่างไทยกับลาวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลลาวได้ให้การตอบรับการเข้ามาลงทุนในโครงการเขื่อนของเอกชนไทยถึง 14 โครงการ ทั้งที่เป็นการร่วมทุนพัฒนากับเอกชนจากชาติอื่น และกับรัฐบาลลาว (ดูตารางที่ 4.3 ประกอบ) จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและร่วมมือเศรษฐกิจกับต่างประเทศพบว่า รัฐบาลลาวมีความพึงพอใจกับการร่วมลงทุนของเอกชนไทย เนื่องจากทั้งสองประเทศมีความใกล้ชิดกันทั้งทางด้านภาษา วัฒนธรรม และมีการติดต่อสัมพันธ์มาเป็นเวลาช้านาน จึงมีความเข้าใจในวัฒนธรรมและระบบการทำงานของกันและกัน การเจรจาระหว่างกันจึงมีความยืดหยุ่น ประนีประนอม ได้ในหลายประเด็น เช่น การกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดในการดำเนินงานระหว่างเอกชนไทยกับรัฐบาลลาว ทำให้ใช้เวลาในการเจรจาไม่นาน ขณะที่ผู้ลงทุนจากชาติตะวันตกมีลักษณะการทำงานที่ละเอียดเข้มงวด เมื่อยังไม่สามารถตกลงเจรจาในประเด็นใดได้ ก็จะไม่ยอมเจรจาตกลงในประเด็นอื่นๆ ต่อไป จึงทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจาตกลงถึง 2 ปีในบางโครงการ ในกรณีเขื่อนห้วยเฮาะเป็นตัวอย่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความสำคัญของวัฒนธรรมต่อการทำงานร่วมกันกล่าวคือ เกาหลีมีลักษณะการทำงานที่ก้าวร้าว วางอำนาจใส่ผู้เจรจาและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของรัฐบาลลาว ทำให้รัฐบาลลาวไม่ใคร่พอใจกับการทำงานร่วมกันนัก จึงต้องดึงผู้ลงทุนไทยเข้ามาร่วมด้วย

ปัญหาสำคัญของการร่วมงานระหว่างเอกชนไทยกับรัฐบาลลาว คือ ความล่าช้าในการพิจารณาตัดสินใจในแต่ละขั้นตอน เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ จึงทำให้มีผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวไม่กี่คน ผลคือ ผู้ลงทุนต้องแบกภาระต้นทุนดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูงขึ้น

<sup>14</sup> สรุปประเด็นหลักที่จะขอหารือกับผู้บริหารระดับสูงของ สปป.ลาว, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, 2541.

นอกจากนี้รัฐบาลลาวยังขาดการวางแผนที่ดี เมื่อมีเอกชนหลังไหลเข้ามาขอพัฒนาโครงการ รัฐบาลลาวก็จะอนุมัติให้โดยไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ของการเสนอขายไฟฟ้าหรือปริมาณความต้องการกระแสไฟฟ้าที่มีอยู่จริง ทำให้บางโครงการ เช่น น้ำเทิน 1 ซึ่งลงทุนในการศึกษาความเหมาะสมไปมากแล้ว แต่ยังไม่รู้ว่าจะได้รับการบรรจุไว้ในแผนการขายไฟฟ้าให้ไทยหรือไม่

ขณะเดียวกันกลุ่มผู้ลงทุนจากไทยก็สร้างปัญหาในการร่วมงานกับรัฐบาลลาวด้วยเช่นกัน ได้แก่ เรื่องที่ผู้ลงทุนไทยเมื่อเข้าร่วมพัฒนาโครงการร่วมกับผู้ลงทุนจากประเทศอื่นที่มีความรู้ความชำนาญในการก่อสร้างเชื่อมั่นมากกว่าเอกชนไทย แต่เอกชนไทยกลับแสดงบทบาทเป็นผู้นำเสียเอง ไม่ยอมรับความสามารถของเอกชนจากชาติอื่น

นอกจากการคาดหวังที่จะพึ่งพาอาศัยทุนและเทคโนโลยีจากไทยแล้ว รัฐบาลลาวตระหนักดีว่าความต้องการไฟฟ้าภายในประเทศมีไม่มากพอที่จะรองรับปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้จากการพัฒนาเขื่อน มีเพียงไทยเท่านั้นที่มีความเหมาะสมเป็นตลาดรองรับการผลิตไฟฟ้าจากเขื่อนของลาวได้ เพราะมีความต้องการบริโภคไฟฟ้าสูงเป็นอันดับหนึ่งในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ดังนั้นสิ่งที่ลาวคาดหวังพึ่งพาไทยอย่างมากที่สุด คือ การรับซื้อกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนดังกล่าว โดยลาวหวังให้ไทยเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของลาว ในปี 1997 ไทยก็อยู่ในสถานะผู้รับซื้อไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของลาวคือ ตกลงรับซื้อไฟฟ้าจากลาวประมาณ 3,000 เมกะวัตต์ภายในปี 2006 ส่วนเวียดนามเป็นอันดับสองคือตกลงรับซื้อไฟฟ้าจากลาวประมาณ 1,500 – 2,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2010 อย่างไรก็ตาม ลาวก็ยังคาดหวังให้ไทยรับซื้อไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เพราะลาวเห็นว่าความต้องการไฟฟ้าของไทยยังคงมีสัดส่วนที่สูงอยู่ แต่ทว่าในสถานะที่ไทยประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางปี 1997 ไทยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลาวได้

รัฐบาลลาวตระหนักดีว่าการรับซื้อไฟฟ้าของไทยมีนัยสำคัญต่อการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนที่สนใจโครงการในลาวว่าจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนคืนมาอย่างแน่นอน เพราะมีตลาดรองรับไฟฟ้าที่มีความต้องการไฟฟ้าสูง และเชื่อถือได้ทางการเงิน ขณะเดียวกันก็ยังทำให้องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย มีความมั่นใจที่จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเงินในรูปแบบของเงินกู้และเงินให้เปล่า เพราะมองเห็นผลประโยชน์ที่จะบังเกิดกับลาวที่เป็นรูปธรรม คือ รายได้จากการขายไฟฟ้า และศักยภาพในการจ่ายชำระหนี้สินในอนาคต

ขณะเดียวกันหากไทยไม่ตกลงรับซื้อไฟฟ้าจากลาว อาจจะไม่มีคนลงทุน หรืออาจจะมีแต่ไม่หลังไหลเข้ามาแสดงความจำนงขอเข้าพัฒนาโครงการถึง 22 โครงการ จนกระทั่งลาวต้องขอเจรจาให้ไทยช่วยรับซื้อไฟฟ้าเพิ่มอีก 1,500 เมกะวัตต์ เมื่อปี 1996 รวมปริมาณไฟฟ้าที่ไทยรับซื้อจากลาวเป็น 3,000 เมกะวัตต์ นอกจากนี้สถาบันการเงินระหว่างประเทศก็คงไม่ให้ความสนใจที่จะให้เงินกู้แก่ลาวเพื่อมาพัฒนาโครงการ เพราะไม่เห็นผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมชัดเจนที่จะเกิดแก่ลาว ส่วนองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนายังอาจจะให้ความสนับสนุนทางการเงินอยู่บ้าง ในรูปเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า แต่ก็ยังเป็นจำนวนไม่มาก ลาวไม่สามารถพัฒนาโครงการเขื่อนได้มากมายเท่านี้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ลาวจึงต้องยอมรับเงื่อนไขของ ไทยในหลายๆ ประเด็นที่เกิดขึ้นในกระบวนการเจรจาที่นำมาสู่การทำบันทึกความเข้าใจข้างต้น เช่น การให้เอกชนไทยเข้าถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ในโครงการเขื่อนที่ลาวเสนอขายไฟฟ้าให้ไทย หรือการใช้กฎหมายไทยเป็นหลักในการพิจารณาตีพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นจากสัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้าระหว่างไทยกับลาว เป็นต้น<sup>15</sup>

ในส่วนของไทย เมื่อสพช. ซึ่งมีหน้าที่วางแผนและกำหนดนโยบายพลังงานของประเทศ ตระหนักว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศตั้งแต่ปี 1997 ถึงปี 2011 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 1,955.5 เมกะวัตต์<sup>16</sup> แต่เมื่อทรัพยากรพลังงานภายในประเทศไม่สามารถตอบสนองความต้องการไฟฟ้างวดดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศ มาช่วยตอบสนองความต้องการไฟฟ้าได้ในระดับหนึ่ง และลาวเป็นประเทศที่สพช. พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีศักยภาพด้านไฟฟ้า และมีความเหมาะสมที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของไทย ได้อย่างทันทั่วถึง ทำให้สพช. เลือกลงความร่วมมือกับลาวเป็นประเทศแรก

แม้การพึ่งพาไฟฟ้าจากลาว จะอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับประโยชน์ทางการเมือง คือช่วยให้การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยขับเคลื่อนต่อไปได้ เจร้อมกับสร้างสรรคสัมพันธภาพทางการเมืองให้พัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้น จากการผ่อนคลายความกังวลใจของผู้นำลาวในเรื่องการเข้าครอบงำทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของไทย แต่การพึ่งพาพลังงานไฟฟ้าอยู่กับประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป ความมั่นคงของระบบไฟฟ้าภายในประเทศย่อมถูกลั่นคลอนได้ง่าย เนื่องจากเป็นปัจจัยที่อยู่เหนือการควบคุมภพ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ

<sup>15</sup> Xaypaseuth Phomsoupha, "The Impact of Foreign Direct Investment on Public Sector Reform in Laos : the Case of Electricite du Laos" (Master Thesis in Development Administration , The Australian National University, 1996),pp. 23-24.

<sup>16</sup> สัมภาษณ์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ชอบในเรื่องการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าของไทย เมื่อไทยมีแนวโน้มต้องพึ่งพาพลังงานจากต่างประเทศทั้งในรูปของกระแสไฟฟ้าและเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้ามากขึ้น และในอนาคตคาดว่าจะต้องพึ่งพาถึงร้อยละ 60 ของความต้องการบริโภคไฟฟ้าในประเทศ กฟผ. จึงได้ทำการศึกษากำหนดปริมาณการพึ่งพากระแสไฟฟ้าเพื่อจัดระดับการพึ่งพาให้เหมาะสมตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

กรณีการรับซื้อไฟฟ้าจากลาวครั้งนี้ แม้การลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกัน ในปี 1993 และปี 1996 จะเกิดขึ้นก่อนที่ผลการศึกษาระดับการพึ่งพาดังกล่าวจะเกิดขึ้นและแล้วเสร็จ แต่เมื่อคำนวณปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าจำนวน 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2000 กับกำลังผลิตไฟฟ้ารวมของประเทศแล้ว ก็อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 13 ในปี 1996 เมื่อทั้งสองได้ตกลงซื้อขายกระแสไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1,500 เมกะวัตต์ รวมปริมาณทั้งสิ้น 3,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2006 ก็เป็นการพึ่งพาที่อยู่ในระดับประมาณร้อยละ 10 ของกำลังผลิตไฟฟ้ารวมของประเทศ ซึ่งก็ยังไม่เกินระดับร้อยละ 13 ตามที่ระบุไว้ในผลการศึกษาดังกล่าว (ดูตารางที่ 4.12)

อย่างไรก็ตามข้างต้นแล้วว่า การพึ่งพากระแสไฟฟ้าจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งมากเกินไป จะทำให้ระบบความมั่นคงไฟฟ้าของประเทศถูกระทบได้ง่าย ดังนั้นไทยจึงดำเนินการกระจายการพึ่งพากระแสไฟฟ้าไปยังประเทศอื่นๆ นอกจากลาว ได้แก่ พม่า และมณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 1997 ไทยและพม่าได้ร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกันในเรื่องการซื้อขายไฟฟ้าพลังน้ำจำนวน 1,500 เมกะวัตต์ ภายในปี 2010 ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 1998 ไทยร่วมลงนามกับมณฑลยูนนานในบันทึกความเข้าใจร่วมกันในเรื่องการซื้อขายไฟฟ้าจำนวน 3,000 เมกะวัตต์ ภายในปี 2017

ในขณะเดียวกันไทยได้พยายามใช้ประโยชน์จากสภาวะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในเรื่องกระแสไฟฟ้าจากลาว มาช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศให้อยู่ในสภาวะที่สมดุลมากขึ้น กล่าวคือความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านมาลาวอยู่ในสถานะผู้เสียดุลการค้ากับไทยมาโดยตลอด การที่ไทยตัดสินใจรับซื้อไฟฟ้าจากลาวส่วนหนึ่งก็เพื่อหวังให้ลาวลดการขาดดุลกับไทยน้อยลง เมื่อรวมปริมาณการรับซื้อไฟฟ้าของไทยหลายๆ โครงการก็จะทำให้มูลค่าการค้าของลาวต่อไทยเพิ่มมากขึ้น สภาวะการขาดดุลการค้าของลาวต่อไทยก็จะเริ่มปรับมาสู่ดุลยภาพมากขึ้น ไทยไม่เป็นผู้ได้ประโยชน์จากลาวฝ่ายเดียว ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในสภาวะที่สมดุลกันมากขึ้นเช่นนี้ก็ส่งผลต่อเนื่องมาถึงสัมพันธภาพทางการเมืองของทั้งสองประเทศให้พัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้น เพราะผู้นำลาวเริ่มคลายความวิตกกังวลต่อการเข้าครอบงำเศรษฐกิจ

สังคม วัฒนธรรมของไทย จากการศึกษาพบว่า<sup>17</sup> ไทยยินดีรับสภาวะการขาดดุลจากการซื้อขายไฟฟ้ากับลาว เพื่อสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจและสัมพันธภาพที่ดีทางการเมืองดังกล่าว หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วเหมือนกับว่าสภาวะเช่นนี้ไทยเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่หากพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับในภายภาคหน้า นอกเหนือจากเรื่องสัมพันธภาพทางการเมืองแล้วดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เมื่อลาวมีรายได้จากการไฟฟ้าให้ไทยมากขึ้น ลาวก็สามารถสร้างสรรค์การพัฒนาและความเจริญในด้านต่างๆ ให้ประเทศได้มากขึ้น เมื่อเศรษฐกิจและสังคมลาวได้รับการพัฒนาดีขึ้น ประชาชนลาวก็จะมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอำนาจซื้อเพิ่มมากขึ้น เมื่อนั้นประชาชนลาวก็จะซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากไทยมากขึ้น เพราะไทยเป็นผู้ส่งออกสินค้าอุปโภคและบริโภคและส่งผ่านสินค้าเข้ามายังลาวมากที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้ไทยก็จะมีรายได้เข้าประเทศมากขึ้น เศรษฐกิจไทยก็จะเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกต่อหนึ่ง ในทางการเมืองระหว่างประเทศบางครั้งประเทศก็ต้องสละผลประโยชน์ส่วนหนึ่ง เพื่อแลกกับผลประโยชน์อีกส่วนหนึ่งที่ผู้นำพิจารณาแล้วเห็นว่า มีคุณค่ามากกว่า และคุณค่าเหล่านั้นบางครั้งก็ไม่สามารถคิดออกมาเป็นตัวเงินได้

ผลของการพึ่งพาซึ่งกันและกันของทั้งสองประเทศในพลังงานไฟฟ้า นอกจากจะทำให้ทั้งสองประเทศสามารถตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในบทที่3 และบทที่4 แล้ว ยังช่วยทำให้ผลประโยชน์ร่วมกันในด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้นมากขึ้น ประการแรกคือ ช่วยสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศให้เกิดการขยายตัวมากขึ้น กระแสไฟฟ้าจากลาวทำให้การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของไทยสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงักเพราะเกิดการขาดแคลนกระแสไฟฟ้า การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและความพร้อมด้านไฟฟ้าจะช่วยให้ไทยก้าวไปสู่เป้าหมายการเป็นประเทศอุตสาหกรรม ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงินของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างที่ไทยมุ่งหวังไว้ได้

ขณะที่การรับซื้อกระแสไฟฟ้าของไทย ทำให้ลาวมีรายได้มาใช้จ่ายเป็นงบประมาณพัฒนาประเทศได้ค่อนข้างมากเพิ่มขึ้น โครงสร้างพื้นฐานของประเทศโดยเฉพาะถนนและไฟฟ้าอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเช่นนี้สร้างความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศได้มากขึ้น และยังสร้างความสะดวกสบายให้กับประชาชนลาวอีกด้วย สภาวะเศรษฐกิจและสังคมของลาวก็จะค่อยๆ

<sup>17</sup> ลัมภาษณ์กระทรวงการต่างประเทศ, สรุปประเด็นหลักที่จะขอหารือกับผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลสปป ลาว เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, 2541.

หลุดพ้นจากความล่าช้าหลัง เมื่อเศรษฐกิจลาวเจริญ ประชาชนลาวอยู่ดีกินดีก็จะส่งผลให้การค้าระหว่างไทย-ลาวขยายตัวตามมาอีกด้วย เพราะประชาชนลาวมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น

ประการที่สองสัมพันธภาพทางการเมืองของทั้งสองประเทศมีแนวโน้มพัฒนาไปในแนวทางที่ดีขึ้นตามลำดับ เนื่องการรับซื้อกระแสไฟฟ้าของไทย ทำให้ลาวขาดดุลกับไทยน้อยลง ผู้นำลาวก็จะคลายความกังวลใจเรื่องการครอบงำเศรษฐกิจของไทยลงบ้าง เมื่อความกังวลใจลดลง ลาวก็จะกล้าหันมาสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ กับไทยมากขึ้น เพราะทั้งสองประเทศมีความได้เปรียบในเรื่องที่ตั้ง ภาษาและวัฒนธรรมเป็นพื้นฐานที่จะทำให้ร่วมมือกันได้ง่ายกว่าประเทศอื่นอยู่แล้ว เมื่อผลประโยชน์ผูกพันกันหลายๆด้าน ปัญหาที่เคยเป็นเหตุให้สัมพันธภาพทางการเมืองคลอนแคลนเช่นเรื่องพรมแดนทางบกและทางน้ำ ก็จะสามารถประนีประนอมกันได้มากขึ้น การใช้กำลังประหัตประหารกันเหมือนในอดีตที่ผ่านมาคงไม่เกิดขึ้น

ประการที่สาม ความร่วมมือนี้ยังช่วยเสริมสร้างผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นแก่สองประเทศร่วมกัน กล่าวคือ การบริโภคกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำ จะทำให้ทั้งสองประเทศลดการบริโภคไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงอื่นๆ ที่สร้างมลพิษสู่บรรยากาศได้มากขึ้นเช่น น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ อันจะส่งผลให้มลภาวะในอากาศของแต่ละประเทศลดลง เนื่องจากไฟฟ้าพลังน้ำเป็นพลังงานไฟฟ้าที่สะอาดที่สุด ไม่ปล่อยมลภาวะใดๆ ทั้งสิ้นออกมากในกระบวนการผลิตเหมือนเช่นการใช้เชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าประเภทอื่น

นอกจากนี้ไฟฟ้าจากเขื่อนพลังน้ำของลาวยังช่วยให้ทั้งสองประเทศลดการพึ่งพาเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลักเช่นน้ำมัน ทั้งสองประเทศจึงไม่ต้องเผชิญกับความเสียหายในเรื่องการผันผวนของราคาเชื้อเพลิงไฟฟ้าอีกต่อไป